

**Dottorato di ricerca in Pianificazione urbana e territoriale
(XXI Ciclo) Anno Accademico 2010 - 2011**

Tesi di dottorato

***Mobilità e sviluppo locale nelle politiche comunitarie:
condizioni di efficacia, sinergie e spazi per la pianificazione***

A cura di: Dott: Osvaldo Luca Cuccio

Indice generale.....	pag. 7
Introduzione.....	pag. 13
Alcune note sul metodo.....	pag. 13
L' importanza del tema di ricerca.....	pag. 14
Articolazione dell'indice della ricerca e definizione degli obbiettivi.....	pag. 14
Le conclusioni del lavoro svolto.....	pag. 16

INDICE GENERALE

Capitolo Primo - **Le infrastrutture di trasporto: le strategie della Comunità europea**

1.1 Le strategie dell'UE: breve escursus.....	pag. 19
1.2 L'esperienza europea: lo sviluppo delle politiche territoriali al servizio della coesione.....	pag. 22
1.3 Gli obiettivi della Comunità Europea.....	pag. 25
1.3.1 <i>Gli obiettivi della Comunità Europea nel periodo di programmazione 2000-2006:alcuni concetti chiave.....</i>	pag. 25
1.3.2 <i>Gli obiettivi della Comunità Europea per il periodo di programmazione unitaria 2007-2013 e il ruolo dell'Italia.....</i>	pag. 27
1.4 Il Libro Bianco: la risposta alla strategia di sviluppo dell'Unione Europea.....	pag. 30
1.5 Il ruolo del trasporto nel Trattato di Maastricht: quadro europeo infrastrutturale e politiche di sviluppo.....	pag. 38
1.6 Le Reti Transeuropee di trasporto (Reti TEN) e il ruolo strategico delle Autostrade del mare.....	pag. 40
1.7 La Rete Transeuropea di trasporto (Reti TEN): la situazione e le scelte.....	pag. 43
1.7.1 <i>Misure prioritarie per gestire meglio i trasporti.....</i>	pag. 48
1.8 La politica dell'Ue per le diverse modalità di trasporto fino al 2010 e il tema dei corridoi europei: il momento delle scelte.....	pag. 51
Considerazioni finali.....	pag. 54

Capitolo Secondo - **La situazione in Italia: lo stato delle infrastrutture di trasporto e le strategie nazionali**

2.1 IL QCS 2000-2006: analisi della situazione di partenza	pag. 63
2.2 I progetti prioritari: Rete TEN per l'Italia e corridoio V come direttrice strategica in Europa.....	pag. 66
2.2.1 <i>La politica dell'Europa.....</i>	pag. 66
2.2.2 <i>L'Italia: la situazione attuale.....</i>	pag. 68
2.2.3 <i>Il corridoio plurimodale 5: l'asse italiano</i>	pag. 70
2.3 Il Piano Generale dei Trasporti (PGT).....	pag. 76
2.3.1 <i>Gli obiettivi del PGT.....</i>	pag. 80
2.3.2 <i>Il Piano Generale dei trasporti (PGT): analisi specifica per modalità di trasporto</i>	pag. 91
2.3.3 <i>Lo Strumento operativo per il Mezzogiorno (SOM).....</i>	pag. 95
2.4 Il PON Trasporti 2000-2006.....	pag. 95
2.5 La Legge Obiettivo 433/01 per il programma delle infrastrutture strategiche.....	pag. 103

2.5.1	<i>Quadro delle grandi opere strategiche [CIPE, 2001].</i>	pag. 106
2.5.2	<i>Infrastrutture strategiche in Italia.</i>	pag. 110
2.6	Il Programma delle infrastrutture strategiche: il 6° Documento di programmazione economico-finanziaria.	pag. 113
	Considerazioni finali: opere strategiche italiane e reti transeuropee: criticità comuni.	pag. 115

Capitolo Terzo - Politica regionale dei trasporti nella vecchia e nuova programmazione in Sicilia: un caso studio

	Introduzione.	pag. 125
3.1	Le infrastrutture di trasporto: la situazione in Sicilia alla fine del periodo di programmazione 2000-2006.	pag. 127
3.1.1	<i>Le priorità per il 2007-2013: il sistema portuale regionale, il sistema ferroviario, il sistema stradale ed autostradale, il sistema aeroportuale, il Ponte sullo Stretto.</i>	pag. 135
3.2	La posizione strategica della Sicilia.	pag. 138
3.3	Normativa regionale sui trasporti.	pag. 144
3.4	Valutazione degli interventi infrastrutturali e logistici individuati dalla pianificazione regionale.	pag. 148
3.4.1	<i>Il Documento Strategico Regionale.</i>	pag. 148
3.4.2	<i>Il piano regionale dei Trasporti e della Mobilità e relativi piani attuativi.</i>	pag. 150
3.4.3	<i>Obbiettivi e finalità regionali coerenti col PGTL.</i>	pag. 162
3.4.4	<i>Linee strategiche del Piano regionale dei Trasporti.</i>	pag. 164
3.4.5	<i>Definizione del sistema integrato regionale e sua coerenza con lo SNIT.</i>	pag. 166
3.4.6	<i>Interventi prioritari del Piano regionale dei Trasporti.</i>	pag. 168
3.4.6.1	<i>Interventi prioritari sulla rete autostradale</i>	pag. 168
3.4.6.2	<i>Interventi prioritari sulla rete stradale trasversale.</i>	pag. 169
3.4.6.3	<i>Interventi prioritari sul sistema ferroviario</i>	pag. 170
3.4.6.4	<i>Interventi prioritari sulla rete di interesse nazionale</i>	pag. 172
3.4.6.5	<i>Interventi prioritari sul sistema portuale</i>	pag. 173
3.4.6.6	<i>Interventi prioritari sugli Interporti.</i>	pag. 174
3.4.6.7	<i>Interventi prioritari sui porti SNIT e porti nazionali.</i>	pag. 174
3.4.6.8	<i>Interventi prioritari sui porti regionali.</i>	pag. 175
3.4.6.9	<i>Interventi prioritari sul sistema aeroportuale.</i>	pag. 175
3.5	I risultati conseguiti nel periodo di programmazione 2000-2006.	pag. 177
3.5.1	<i>Analisi del territorio regionale e rapporti con il contesto europeo.</i>	pag. 182

3.6 Gli obiettivi da raggiungere nel periodo di programmazione 2007-2013.....	pag. 185
Considerazioni finali: le prospettive future della Regione. Posizionamento della Regione nel contesto europeo e interconnessioni con i sistemi internazionali.....	pag. 188

Capitolo Quarto - I Progetti Integrati Territoriali nel quadro della programmazione nazionale

4.1 Il retroterra teorico e pratico dei PIT: esperienze di riferimento.....	pag. 193
4.2 La natura dei PIT.....	pag. 201
4.3 Caratteristiche dei PIT e il ruolo degli interventi infrastrutturali.....	pag. 203
4.4 Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale: l'esperienza dei PIT.....	pag. 215
Considerazioni finali: Continuità e discontinuità dei PIT nella discussione sullo sviluppo locale.....	pag. 219

Capitolo Quinto - I Progetti Integrati Territoriali nel quadro della Regione siciliana

5.1 Il processo di avvio dei PIT in Sicilia: le caratteristiche del modello regionale.....	pag. 233
5.2 La valutazione delle proposte progettuali: le fasi del processo.....	pag. 234
<i>Premessa</i>	pag. 234
5.2.1 <i>La fase di programmazione e gli aspetti procedurali</i>	pag. 234
5.2.2 <i>La valutazione dei PIT nel complesso</i>	pag. 236
5.2.3 <i>La determinazione delle azioni essenziali</i>	pag. 237
5.2.4 <i>Il finanziamento dei PIT</i>	pag. 239
5.2.5 <i>La conclusione del processo di valutazione</i>	pag. 239
5.3 Caratteristiche e stato di avanzamento dei PIT in Sicilia.....	pag. 240
5.4 Una chiave di lettura per l'esperienza siciliana.....	pag. 247
5.5 I territori dello sviluppo locale in Sicilia.....	pag. 249
Considerazioni finali : le criticità espresse dai PIT.....	pag. 257

Capitolo Sesto - Conclusioni

1. Un bilancio critico della progettazione integrata territoriale.....	pag. 265
2. Città, infrastrutture e politiche territoriali nella programmazione 2007-2013: la prospettiva italiana e meridionale.....	pag. 271
3. Infrastrutture per la mobilità e sviluppo locale nel governo del territorio: questioni e tentativi di innovazione	pag. 277

Bibliografia consultata.....	pag. 289
Elenco siti internet consultati.....	pag. 301

PREFAZIONE

Introduzione

Il lavoro svolto è stato finalizzato allo studio delle politiche di infrastrutturazione del territorio (infrastrutture di trasporto e della mobilità), per esplorare criticamente il rapporto tra politiche per i trasporti e la mobilità e le politiche di sviluppo locale di derivazione comunitaria.

Ciò che ho immaginato all'inizio è che la stessa ricerca poteva rappresentare essa stessa un grande caso studio per utilizzarlo come punto di osservazione dei processi decisionali e di costruzione del consenso, anche per comprendere quali interessi le politiche comunitarie e le strategie di infrastrutturazione del territorio riflettessero realmente sul contesto regionale siciliano e quali siano gli obiettivi ancora da raggiungere.

Il punto di partenza, è rappresentato da alcune domande di ricerca, interrelate tra loro, e qui di seguito riportate:

Domande di ricerca:

1. Hanno influenzato le politiche di trasporto in campo europeo, le scelte strategiche in materia di trasporti in Sicilia?
2. Come sono state realizzate e quali sono i risultati ottenuti?
3. Si è trattato solo di una spesa di fondi che non ha avuto una sua logica oppure la spesa è la logica conseguenza di scelte strategiche in ambito trasportistico cui è conseguito uno sviluppo del territorio?
4. Le politiche settoriali di trasporto rispondono alle esigenze di sviluppo territoriale di quei luoghi? E se sì, come hanno interagito queste politiche settoriali con le politiche in ambito territoriale?

Alcune note sul metodo

La ricerca guarda, in una sorta di relazione a cascata, a cosa sta avvenendo (ed è già avvenuto) a livello europeo, nel contesto italiano, e in ultimo, ma non certo per ordine di importanza, in quello siciliano senza porsi come obiettivo solo la restituzione di un quadro esaustivo delle politiche e delle dinamiche in atto nella regione, ma tentando piuttosto di trarre alcune conclusioni di carattere generale, anche slegate dal particolare contesto preso in esame. Il riferimento, presente prevedibilmente in ogni capitolo della tesi, alle politiche territoriali dell'UE, oltre che a quelle per la coesione e la competitività, va letto in questa ottica.

La stessa ricerca non è solo uno studio comparativo fra le politiche poste in essere in ambito comunitario e gli orientamenti emergenti in Italia e in Sicilia. L'intenzione è, viceversa, quella di considerare le strategie di integrazione transnazionale elaborate dall'UE e dagli Stati

Membri dell'Unione come uno strumento per la comprensione di orientamenti che riflettono stimoli e dinamiche di tipo globale nel contesto nazionale e regionale.

Le riflessioni critiche prodotte sul tema delle strategie adottate dall'UE per perseguire l'obiettivo dell'integrazione, e sull'applicazione di queste strategie, possono, a mio avviso, essere molto utili al fine di comprendere i processi attualmente in atto in Italia e, in special modo, in Sicilia.

L'importanza del tema di ricerca

Un esempio particolarmente calzante di come lo studio di quanto avviene nel contesto europeo possa essere illuminante ai fini della comprensione di dinamiche presenti in Italia e in Sicilia è dato dall'osservazione degli effetti dell'allargamento dell'Unione nei nuovi Paesi Membri. La pressione esercitata su questi paesi affinché orientassero gran parte delle loro risorse destinate allo sviluppo infrastrutturale verso la realizzazione di collegamenti veloci ed efficienti fra i loro principali poli urbani ed il "centro" del continente (pena la revoca di essenziali finanziamenti addizionali) ha facilitato, da un lato, l'integrazione delle "capitali" nel sistema urbano continentale e mondiale, ma, dall'altro, ha determinato una drammatica ulteriore marginalizzazione delle regioni periferiche, verso cui sono state orientate scarsissime risorse, ed il cui ritardo di sviluppo rischia ora di radicalizzarsi.

Allo stesso modo, nell'ambito del comprensorio italiano e più propriamente di quello relativo alla nostra regione, l'incremento dei disequilibri territoriali è il rischio concreto che si prospetta qualora non venissero realizzati quegli adeguati interventi infrastrutturali a servizio del territorio e dello sviluppo regionale: è il caso dei corridoi italiani, ma anche dei raddoppi ferroviari, della linea ferroviaria ad alta velocità, degli adeguamenti autostradali e stradali, dei potenziamenti di porti e aeroporti. Si andrebbe ad indebolire un asse di sviluppo importante con un'irresistibile capacità attrattiva e ciò comporterebbe un rallentamento sostanziale nello sviluppo della nostra regione. In questa ottica va inquadrato lo sforzo di adeguare anche le linee guida del PO FESR 2007-2013 alla nuova politica di coesione dell'Unione che vede negli interventi infrastrutturali, per lo più infrastrutture per la mobilità e il trasporto (con particolare attenzione allo sviluppo ferroviario in un'ottica intermodale), il centro propulsore della propria strategia politica.

Articolazione dell'indice della ricerca e definizione degli obiettivi

Certamente uno degli obiettivi è stato quello di evidenziare quale sia l'utilità e il ruolo

della dotazione infrastrutturale di un Paese e quali siano i procedimenti necessari alla realizzazione delle infrastrutture. Ponendo teorie ed interpretazioni a confronto, emerge sicuramente la necessità di creare un sistema di infrastrutture di pubblica utilità, per poter affrontare al meglio i problemi legati allo sviluppo economico di aree territoriali locali.

In tutti i suoi aspetti l'infrastruttura di trasporto risulta un mezzo essenziale per determinare la crescita dei mercati di una regione e per renderli facilmente accessibili anche agli operatori esterni ed ai loro investimenti. All'interno della strategia europea di infrastrutturazione del territorio, l'attenzione è stata focalizzata sul Libro Bianco della Commissione Europea del settembre 2001, che ha dettato e detterà le Linee Guida della Politica dei trasporti almeno fino al 2011, perseguendo obiettivi di politica ambientale di lungo periodo per un sistema di trasporto durevole, con cui:

1. potenziare le ferrovie;
2. incrementare la quota di mercato del trasporto marittimo e fluviale;
3. migliorare l'eco-compatibilità del trasporto aereo;
4. affermare l'intermodalità;
5. completare le reti transeuropee;
6. elevare il livello di sicurezza stradale;
7. incrementare l'utilizzo del trasporto pubblico.

Successivamente, è stato delineato l'inserimento tra i progetti europei relativi alle reti di trasporto del progetto italiano, promosso da TAV, dell'Alta Velocità e dell'Alta Capacità ferroviaria di attraversamento dell'area padana da ovest ad est, al fine di fungere da cerniera tra le regioni iberiche e quelle dell'est europeo. La realizzazione di questo progetto rappresenta per l'Italia una primaria opportunità di rafforzamento della propria competitività, di accesso ai mercati dell'Europa dell'est, e di conseguenza, un'opportunità di crescita della propria economia. È stata analizzata la normativa in materia di Lavori Pubblici, il cui riferimento primario è costituito dalla legge "Merloni", e le leggi sul procedimento amministrativo, funzionali alla realizzazione di tali indispensabili infrastrutture di trasporto. Dallo studio di tali normative sono emersi taluni problemi che, negli anni passati, hanno rallentato e quasi paralizzato i procedimenti di autorizzazione dei lavori inerenti a tali infrastrutture. Si è proceduto, dunque, con l'analisi di tali problemi e delle soluzioni normative intervenute soltanto alla fine del 2001 con l'emanazione della cosiddetta Legge Obiettivo. Infine, l'analisi di come la Legge Obiettivo stessa ed il suo decreto di attuazione hanno inciso, e stanno effettivamente incidendo, sui processi decisionali e sull'iter autorizzativo dei progetti TAV dell'Alta Velocità ferroviaria, per fare alcuni esempi.

Sono stati, infine, elaborati due capitoli sulle politiche di sviluppo locale, con grande attenzione ai PIT, utili per arrivare a definire quali siano le relazioni che intercorrono tra queste e le politiche per i trasporti e la mobilità in ambito nazionale e regionale, con riferimento alla Sicilia, e per valutare la sussistenza di integrazione tra le politiche europee, nello specifico quelle settoriali dei trasporti, e la pianificazione ordinaria.

Nel rapporto tra infrastruttura di trasporto e territorio è importante la valutazione dell'impatto che la risorsa infrastruttura ha sullo sviluppo territoriale ed economico e le sue ricadute sulla sfera sociale ed ambientale. Il percorso da seguire per poter crescere risulta essere quello di attrezzarsi di un'adeguata dotazione infrastrutturale, che renda il territorio invitante per gli investimenti provenienti dall'esterno e influenzi quindi le decisioni di localizzazione sia delle persone che delle imprese.

Infine, ma non meno rilevante, e anche attraverso esempi concreti, la trattazione del valore aggiunto che una qualsiasi opera infrastrutturale apporta al territorio prendendo in considerazione il caso Sicilia, gli obiettivi raggiunti a livello di programmazione regionale e quanto c'è ancora da lavorare in questa direzione.

Le conclusioni del lavoro svolto

Ci si interroga sull'efficacia delle politiche di trasporto in campo europeo, si è fatto un bilancio critico della progettazione integrata territoriale. Si è valutata l'integrazione tra politiche dei trasporti e Progettazione Integrata, attraverso un'attenta osservazione di come le politiche per lo sviluppo locale hanno trovato nei Progetti Integrati Territoriali (PIT) del Mezzogiorno, nel periodo 2000-2006, una modalità di coinvolgimento dei livelli di governo più vicini al territorio nelle scelte sulla direzione di cambiamento da imprimere ai propri contesti. Sono state o no esperienze di successo?

E infine, dopo aver ragionato sulle prospettive delle politiche territoriali nel nuovo periodo di programmazione, quello attuale, si è fatta una riflessione sul rapporto tra le infrastrutture per la mobilità e il trasporto e le logiche di sviluppo locale, (con attenzione alla pianificazione regionale in Puglia, con il Documento regionale di assetto del territorio, e in Piemonte) due temi che lasciano ancora irrisolta e aperta una questione nella letteratura.

CAPITOLO PRIMO

Le infrastrutture di trasporto: le strategie della Comunità europea

1.1 Le strategie dell'UE: breve escursus.

Nel quadro europeo, la notevole crescita economica e l'esigenza di sviluppo di migliori collegamenti infrastrutturali tra i principali poli urbani, ha comportato negli ultimi vent'anni un notevole incremento dei volumi di traffico, soprattutto stradali. La politica economica e i cambiamenti del processo produttivo sono fattori determinanti, per influenzare la domanda e l'offerta di trasporto e i sistemi della mobilità pubblica e privata. Con l'effetto della globalizzazione degli scambi commerciali, che comporta il superamento delle distanze e dei confini territoriali, anche la pianificazione delle infrastrutture non è più solo un fattore locale, ma deve necessariamente valutare il rapporto locale/globale e l'interdipendenza tra la rete locale con quella nazionale ed internazionale. La Comunità Europea promuove iniziative nel campo dei trasporti e della mobilità al fine di orientare la pianificazione territoriale verso uno sviluppo sostenibile. La definizione di queste linee di indirizzo sul sistema delle infrastrutture e dei trasporti, si sviluppa partendo da una visione a scala vasta, fino al livello locale nella quale le scelte vengono implementate ed attuate. L'attenzione viene posta anche sui problemi di politica ambientale, che richiedono un approccio unitario con lo sviluppo economico e sociale dei contesti territoriali di riferimento, nella quale il benessere delle generazioni future, l'equa distribuzione e le modalità di uso delle risorse, divengono una prerogativa di interesse primario per la sostenibilità dello sviluppo dei territori.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, assume che il suo intervento avvenga solo se prevalgono interessi superiori a quelli dei singoli paesi e nella consapevolezza che gran parte delle linee di indirizzo vengono adottate e recepite ad ogni livello, da quello europeo a quello locale. Le misure e le scelte individuate dalla Comunità Europea, sono solo una prima fase di una più complessa strategia di lungo termine, che vede l'integrazione e la cooperazione tra i paesi U.E. I paesi dell'U.E., insieme ad Austria e Svizzera, alla luce delle considerazioni sopra riportate e dei buoni risultati delle esperienze giapponese e francese, hanno elaborato una proposta comune di rete ferroviaria ad alta velocità accolta a pieno titolo nella politica comunitaria. Il mezzo di trasporto ferroviario, è stato privilegiato per la sua capacità di movimentare grandi masse di persone e cose, con un basso tasso di inquinamento ed un basso consumo energetico imponendosi, quindi, come scelta obbligata.

L'Unione Europea ha individuato nello sviluppo delle grandi reti di comunicazione "Trans European Network" uno strumento necessario per raggiungere l'integrazione sociale, economica e politica del continente. Tra queste un ruolo preminente è attribuito alla creazione delle reti ferroviarie e in particolare, ad una rete europea ad Alta Velocità (AV). Nel 1990 la Commissione Europea, elabora lo "Schema Direttore Europeo della rete AV", con un orizzonte al 2010 approvato dal Consiglio d'Europa nei primi mesi del '91 e seguito nel

novembre '93 dalle scelte compiute nel trattato di Maastricht e nel primo Libro Bianco del 1992. Entrambi i documenti, spingono l'Europa verso una crescita di coesione e competitività e individuano nella realizzazione di reti transeuropee, ed in particolare di linee dedicate all'Alta Velocità e al trasporto combinato, una condizione indispensabile.

Nel dicembre 1994 viene esposta una lista di 14 progetti altamente prioritari, di rapida realizzabilità e suscettibili del finanziamento in partenariato pubblico-privato, di cui 9 riguardano la realizzazione di linee ferroviarie ad Alta velocità. Per l'armonizzazione e il rilancio delle ferrovie europee vengono individuate come linee strategiche di sviluppo:

1. la connessione delle linee AV con le linee tradizionali;
2. il progressivo arricchimento della gamma dei prodotti ferroviari;
3. l'acquisizione di un numero rilevante di clienti attraverso la massiccia introduzione dell'Alta Velocità e l'aumento del tasso di occupazione dei treni.

Nel febbraio 1995, viene aggiornato lo Schema Direttore Europeo della rete AV e tra questi, quelli che interessano l'Italia sono:

- i collegamenti Torino- Lione (Lione-Torino-Milano-Trieste)
- l'Asse del Brennero (Monaco - Verona) la cui realizzazione segnerà l'integrazione tra il sistema italiano dell' AV e quello europeo.

Come prima azione, è posto il rilancio del trasporto ferroviario, costituendo una rete e un Sistema Ferroviario Transeuropeo, attraverso la realizzazione di percorsi ad Alta Velocità su linee considerate altamente prioritarie e con la creazione di un mercato per il trasporto delle merci a livello internazionale. L'apertura nell'anno 2008 del mercato concorrenziale alle compagnie ferroviarie per i servizi del trasporto merci, garantirà, in futuro, maggior competitività verso una miglior qualità ed efficienza degli scambi commerciali. In questa direzione, si potranno avere miglioramenti di efficienza energetica e delle capacità infrastrutturali, elevati livelli di sicurezza delle reti ferroviarie e della interoperabilità dei treni.

La competizione può svilupparsi solo consentendo un accesso aperto ad operatori capaci di offrire servizi. Cruciale diviene la costruzione di un assetto efficace ed efficiente di regolazione degli accessi alle infrastrutture, che sia capace di promuovere la giusta concorrenza, garantendo l'uso razionale delle risorse infrastrutturali. L'entrata in funzione delle nuove linee aumenterà la capacità complessiva del sistema ferroviario italiano: sulle direttrici di trasporto più trafficate il quadruplicamento consentirà, infatti, un incremento dell'offerta di trasporto merci stimabile tra il 49% e il 136%¹. Nel nostro contesto territoriale, uno dei progetti che ha

¹Dati tratti da "Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte".

una rilevanza a scala europea, è costituito dalla linea ferroviaria dell'Alta Velocità sul tratto Verona-Milano che comporterà nel corso di 10 anni, un aumento del traffico viaggiatori del 30% e un aumento rilevante del traffico merci dato dalla liberalizzazione del mercato.

Lo scenario europeo, si completa con lo "Schema della rete stradale Transeuropea di trasporto per il 2010", che evidenzia una maglia viaria piuttosto articolata con numerose interconnessioni, nella quale si prevede la realizzazione dell'asse autostradale della "Pedemontana lombarda", quale asse di rilevanza strategica per i collegamenti con l'Europa. Una delle principali politiche promosse dalla Unione Europea per la mobilità in Europa, è l'attuazione di un sistema moderno dei trasporti orientato alla sostenibilità economica, sociale ed ambientale. Uno degli obiettivi di queste politiche, è l'incremento dell'uso del trasporto pubblico con la riduzione dell'impiego del mezzo privato, per una maggior qualità e rispetto dell'ambiente.

Porre il trasporto pubblico, in concorrenza con il trasporto su strada, permette di far fronte a problematiche attuali quali quelle della congestione e dell'inquinamento sui grandi assi stradali e nei centri urbani, soprattutto se si tiene conto che nell'ultimo decennio il traffico su strada ed autostrada ha comportato una ulteriore crescita del 33%².

Lo sviluppo di alternative competitive al trasporto stradale, e' rappresentato dagli spazi urbani ed extra-urbani di interscambio del trasporto pubblico-privato, che facilita la integrazione dell'uso di differenti tipologie dei mezzi di trasporto da parte degli utenti. La Comunità Europea intende promuovere un programma per sostenere il lancio di iniziative intermodali e sistemi di integrazione, anche a livello tariffario, per incentivare nuove modalità di spostamento dei passeggeri e di trasporto delle merci, con l'obiettivo di ottenere il massimo equilibrio modale possibile. Fra le varie tipologie di trasporto, anche quello aereo ha registrato negli ultimi anni un incremento notevole, pari al 62%, con volumi di traffico previsti, che arriveranno a raddoppiare entro il 2010. Il mantenimento di tale livello di crescita comporta riforme gestionali e una disponibilità sufficiente in termini di capacità aeroportuali nell'Unione Europea allargata. La creazione del ciclo unico europeo costituisce una delle attuali priorità dell'U.E., con regolamentazioni e procedure armonizzate, sistemi di gestione e di controllo integrato e una pianificazione di nuove strutture aeroportuali "hub" coerenti con gli assetti dei diversi territori e ben integrati con le reti aeree già esistenti, spesso congestionate.

Una politica come quella europea dei trasporti che vuole perseguire obiettivi ecologicamente sostenibili, deve affrontare anche la questione dell'internalizzazione completa dei costi ambientali e sociali nella fruizione di quelle infrastrutture che comportano danni alla

²Dati tratti da "Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte".

qualità ambientale circostante. I costi ambientali del trasporto costituiscono le esternalità negative, rivolti agli impatti macro-territoriali e in prossimità dei corridoi infrastrutturali, come lo inquinamento atmosferico, l' inquinamento acustico, gli effetti di barriera, fino ai danni estetici e percettivi al paesaggio. L' intervento della Comunità Europea, mira a:

1. ottimizzare ed incentivare le infrastrutture "pulite";
2. introdurre innovazioni tecnologiche per rendere più efficienti i sistemi di trasporto;
3. sostituire progressivamente le tasse che gravano attualmente sul sistema dei trasporti con strumenti più efficaci per integrare i costi delle infrastrutture e i costi esterni: da strumenti di tariffazione dell' uso delle infrastrutture, efficaci per ridurre la congestione e gli altri effetti nocivi ambientali, a misure fiscali sul carburante per il controllo delle emissioni.

E' stato costruito uno scenario di previsione tendenziale al 2010, che mira a quantificare gli effetti atmosferici (emissioni di CO₂), sulla base delle diverse scelte politiche infrastrutturali, al fine di adattare le politiche dei trasporti a livello comunitario alle attuali e future esigenze dello sviluppo sostenibile. Nello scenario ipotizzato, si incentivano maggiormente i trasporti collettivi, le infrastrutture ferroviarie e del trasporto aereo prevedendo, comunque, significativi aumenti da parte della domanda di mobilità nella scelta preferenziale dell' uso delle autovetture private. Questa tendenza, mostra la crescita del trasporto passeggeri dal 1998 al 2010 con risultati positivi, dato che il trasporto collettivo viene stimato con una crescita consistente attorno al 24%. Come previsione sulla produzione di inquinanti atmosferici (CO₂), viene evidenziato un aumento stimato dallo 1% ad un massimo del 14% delle emissioni atmosferiche dei trasporti in generale in tutta Europa³.

1.2 L'esperienza europea: lo sviluppo delle politiche territoriali al servizio della coesione

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia segue con attenzione il tema dello sviluppo urbano nella politica regionale, perché le città, innegabilmente, sono motori della crescita e della competitività e occorre riflettere sul loro ruolo e su come si inseriscano nella strategia di sviluppo delle regioni.

La politica comunitaria di coesione, quella finanziata dai Fondi strutturali, ha da molto tempo considerato la dimensione urbana come elemento importante dello sviluppo regionale, partendo dai primissimi Progetti Pilota Urbani, finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, nel periodo di programmazione '89-'93. Torino, per esempio, ha fatto parte del

³ Dati tratti da "Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"

gruppo ristrettissimo di città europee prescelte per attuare quella sperimentazione, adottando un nuovo approccio, integrato, alla riqualificazione dello sviluppo urbano. E' utile sottolinearlo, per tenere presente l'effetto di leva che i fondi strutturali hanno e continueranno ad avere, intervenendo, con risorse finanziarie addizionali, per promuovere quegli interventi che mettono in evidenza come ogni singolo territorio contribuisce alla competitività di tutta l'Unione Europea. E' una questione importante da tenere a mente, nel momento in cui ci si avvia ad affrontare una riforma sostanziale della politica comunitaria di coesione, che governerà il periodo 2007-2013 di programmazione dei Fondi Strutturali.

L'iniziativa comunitaria URBAN ha promosso la realizzazione di programmi integrati, volti a combattere i problemi di degrado ed esclusione sociale presenti in alcuni contesti urbani. L'Unione Europea ha riconosciuto il successo dell'iniziativa URBAN e ha anche riconosciuto e valutato altre esperienze importanti, maturate nell'ambito dello sviluppo, in ambito europeo e internazionale, di piani strategici e di strategie di sviluppo urbano sostenibile.

Nel 1998, un documento elaborato dalla Commissione europea, il "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile" ha rappresentato la sintesi di un'ampia riflessione che ha trapiantato le questioni urbane rispetto a tutti i settori d'intervento comunitario, proponendo orientamenti e azioni da ricondurre all'interno di tutte le politiche comunitarie, con particolare attenzione alla politica di coesione. Il Ministero dell'Economia ha sperimentato, già nel periodo 2000-2006, questo nuovo approccio, inserendo la dimensione urbana all'interno della programmazione dei Fondi strutturali per le regioni in ritardo di sviluppo, le regioni Obiettivo 1 che, per l'Italia, sono gran parte delle regioni del Mezzogiorno. Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni Obiettivo 1 è stato fondato su una visione di sviluppo regionale che ha messo al centro i territori: dunque, gli attori locali, pubblici e privati che ne conoscono e ne interpretano i bisogni; è stato costruito sulla valorizzazione delle potenzialità e delle risorse non utilizzate, per trasformarle in nuovo capitale territoriale. Ciò è avvenuto facendo leva sulle risorse naturali, culturali e umane presenti nei territori e attraverso un intervento forte di miglioramento delle reti infrastrutturali materiali e immateriali, delle reti urbane e degli interventi a supporto dell'inclusione sociale e della valorizzazione del capitale umano. E' una caratteristica piuttosto originale della programmazione dei Fondi strutturali che l'Italia ha adottato e attuato: infatti, l'Italia è stato l'unico Stato membro che ha inserito un asse prioritario dedicato alle città (dei 6,5 Mld di euro del PO FESR 2007-2013, 500 Meuro sono destinati all'ASSE 6, più altri 1,8 mld di euro, a valere su altre linee di intervento, che verranno messi a disposizione dei comuni siciliani; inoltre ci sono 2,1 Mld di euro del PO FSE e ulteriori

risorse del FEOGA, che avranno come destinatario finale l'ente locale)⁴, all'interno di tutti i programmi regionali di sviluppo per le regioni Obiettivo 1. In questa maniera il QCS ha consentito di rappresentare le città come realtà economiche, demografiche, sociali e culturali, valorizzandone il ruolo e la centralità nel contesto dello sviluppo regionale, quindi nel modo più confacente per conseguire uno sviluppo equilibrato del territorio. Altri Stati dell'Unione Europea hanno interpretato il tema città, ma in maniera diversa: sappiamo che l'Olanda ha adottato un piano nazionale in cui è intervenuta su un numero definito di città, con un approccio di tipo URBAN Altri Paesi, come la Germania, hanno proposto dei programmi operativi specifici per regioni metropolitane; altri si sono soffermati sul rapporto città-campagna, ed è una esperienza della Francia essenzialmente; solo il QCS italiano ha destinato tante risorse finanziarie e tanta attenzione alla dimensione urbana dello sviluppo regionale. È un'esperienza significativa, ma, come tutte le esperienze innovatrici, non è né perfetta, né conclusa. In che cosa è perfezionabile? Sicuramente nella collaborazione tra le Autorità regionali e le Autorità locali: realizzare una governance multilivello è un obiettivo difficile e richiede uno sforzo ragguardevole, non solo in termini di strumentazione di programmazione e pianificazione, ma anche nel senso della maturazione dell'abitudine e della volontà a collaborare. Anche la qualità degli interventi prescelti non ha saputo pienamente corrispondere alla volontà innovatrice del QCS, risultando troppo spesso vicina più alla logica di una politica di intervento ordinario che a quella di un intervento orientato allo sviluppo di innovazione e alla crescita di competitività.

Nel complesso, però, la filosofia dell'intervento è risultata valida e vitale ed è stata pienamente confermata nell'occasione della revisione di metà periodo della programmazione 2006. E' anche importante notare che la tematica urbana, oltre ad essere bersaglio di uno specifico asse città, è anche leggibile attraverso tutti gli altri assi prioritari del QCS che hanno facilitato lo sviluppo urbano, intervenendo su questioni sostanziali, quali: la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, la valorizzazione del patrimonio culturale, la promozione dell'inclusione sociale.

All'interno dell'esperienza del QCS è stato anche proposto l'utilizzo di uno strumento innovativo, il PIT, il Progetto Integrato Territoriale, che risponde all'esigenza di concentrare le risorse e rafforzare l'impatto degli interventi, mobilitando, a livello territoriale tutti gli attori, pubblici e privati, intorno ad un progetto di sviluppo locale, centrato su un focus tematico specifico e rilevante per l'area in questione, al quale devono corrispondere tutti gli interventi previsti. L'integrazione nel PIT e, segnatamente, nel PIT urbano che è una fattispecie presente in tutte le famiglie di PIT regionali si esplicita non solo con riferimento al territorio, perché

⁴ Fonte: Dipartimento della Programmazione della Regione siciliana. Dati avanzamento POR 2000-2006 al 31/08/09 validati in data 30/09/09

coinvolge tutti gli attori presenti e tutte le tematiche che scaturiscono dal contesto territoriale specifico, ma anche rispetto alle politiche settoriali considerate dal QCS, perché il PIT si innesta, sia in termini di risorse finanziarie che in termini di attività, su tutti gli assi prioritari che compongono il QCS e sulle politiche settoriali relative. E' anche una risposta, quindi, innovativa al problema del coordinamento delle politiche settoriali che hanno un impatto sul territorio, problema che è essenziale affrontare per fornire valore aggiunto agli interventi, evitare duplicazioni ed incoerenze e governare effetti anti-coesione, spesso correlati all'attuazione delle politiche settoriali, comunitarie e nazionali.

La politica di coesione, adesso, è soggetta ad una profonda revisione, che è resa necessaria dall'allargamento, ma deve rispondere anche al mutamento degli scenari della competitività internazionale. La politica di coesione, infatti, viene chiamata ora a dare un contributo sostanziale e consapevole alla strategia di Lisbona, che ha fissato l'obiettivo per tutta l'Unione Europea nel suo complesso: garantire competitività all'Unione Europea, attraverso un'economia che è fondata sulla conoscenza, con un forte accento, quindi, sull'innovazione, sulla ricerca, sullo sviluppo tecnologico.

1.3 Gli obiettivi della Comunità Europea

1.3.1. Gli obiettivi della Comunità Europea nel periodo di programmazione 2000-2006: alcuni concetti chiave

L'Unione europea, attraverso i fondi strutturali, promuove lo sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche, lo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, l'eliminazione delle ineguaglianze e la promozione della parità tra uomini e donne.

Il principio generale della coesione economica e sociale è contenuto nel Trattato di Amsterdam (firmato il 2 Ottobre 1997 dagli allora 15 Paesi dell'Unione Europea ed entrato in vigore il 1 maggio 1999) che contiene innovazioni che vanno nella direzione di rafforzare l'unione politica, con nuove disposizioni nelle politiche di libertà, sicurezza e giustizia e nasce con tutti i presupposti di "andare oltre il Trattato di Maastricht" e nell'articolo 1 del Regolamento generale sui fondi strutturali, all'interno del quale viene riconosciuto lo sforzo compiuto da tutti gli Stati membri per inserire nei propri programmi operativi le tre priorità indicate negli orientamenti strategici in materia di coesione, che corrispondono agli obiettivi dell'agenda di Lisbona.

Gli interventi della politica di coesione economica e sociale sono programmati su base pluriennale rispetto a tutte le regioni degli Stati membri, con una focalizzazione su quelle meno avanzate, per favorirne l'adeguamento strutturale.

Con la riforma dei fondi strutturali, gli obiettivi prioritari dell'azione europea sono stati ridotti a tre (dai sei del periodo di programmazione 1994-1999):

- obiettivo 1: promuove lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo
- obiettivo 2: sostiene la riconversione economica e sociale delle zone che devono affrontare problemi strutturali
- obiettivo 3: si concentra sull'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche nazionali ed europee in materia di occupazione, istruzione e formazione

In termini geografici, le regioni che rientrano nell'obiettivo 1 per il periodo di programmazione 2000-2006 sono quelle in cui il prodotto interno lordo (PIL) pro-capite è inferiore al 75% della media comunitaria. Il PIL è misurato secondo gli standard del potere d'acquisto e calcolato sulla base dei dati disponibili al 26 marzo 1999 (regolamento CE n. 1260/99).

Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che rientrano nell'obiettivo 1 sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiunge il Molise in sostegno transitorio o phasing out⁵. Lo scopo del phasing out è quello di evitare l'improvvisa interruzione degli aiuti e facilitare il consolidamento dei risultati degli interventi strutturali precedenti. L'elenco delle 60 regioni europee ammesse all'obiettivo 1 è stato stabilito dalla Commissione europea con Decisione del 1° luglio 1999.

Quali sono gli strumenti per l'obiettivo 1?

I principali strumenti finanziari con cui l'Unione europea persegue l'obiettivo 1 nel periodo 2000-2006 sono i fondi strutturali:

1. FSE: Fondo sociale europeo
2. FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale
3. FEAOG: Fondo europeo per l'agricoltura
4. SFOP: Strumento finanziario di orientamento per la pesca

Contribuisce inoltre al raggiungimento dei risultati previsti per l'obiettivo 1, ma non è uno strumento esclusivo di questo obiettivo, la Banca europea per gli investimenti (BEI).

⁵ Si tratta di un regime transitorio decrescente che permette l'uscita graduale dal sostegno comunitario per spese strutturali.

I fondi strutturali, come visto, sono uno degli strumenti finanziari con cui l'Unione europea persegue la coesione e lo sviluppo economico e sociale in tutte le sue regioni. L'obiettivo congiunto di questo sistema di azioni è quello di ridurre il divario tra gli Stati (o regioni di Stati) in ritardo di sviluppo e quelli più avanzati.

La programmazione è l'insieme dei processi di organizzazione, decisione e finanziamento volti ad attuare, in un arco pluriennale, l'azione congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri, così come prescritto dal Regolamento generale sui fondi strutturali (regolamento CE n.1260 del 1999, articolo 9). Gli interventi previsti dal ciclo di programmazione (settennio 2000-2006) sono caratterizzati dalla maggiore concentrazione geografica e finanziaria, dalla gestione più decentrata, da controlli rafforzati e dall'incremento dell'efficacia. I principi della riforma dei fondi strutturali sono stati definiti in tre tappe fondamentali:

- la Comunicazione della Commissione europea "Agenda 2000" (1997);
- il Trattato di Amsterdam (1997);
- il Consiglio Europeo di Berlino (1999).

Tre sono anche i documenti programmatici attraverso i quali si attuano i fondi strutturali:

- QCS 2000-2006: Quadro Comunitario di Sostegno (obiettivo 3);
- PON e POR: Programmi Operativi Nazionali e Regionali (obiettivo 1 insieme al QCS);
- DOCUP: Documento Unico di Programmazione (obiettivo 2).

1.3.2 Gli obiettivi della Comunità Europea per il periodo di programmazione unitaria 2007-2013 e il ruolo dell'Italia

Alcuni Stati membri dell'Unione Europea hanno messo in discussione l'utilità di una politica comunitaria di coesione rivolta a tutto il territorio dell'UE, proponendo la ri-nazionalizzazione delle politiche di sviluppo regionale, per quei Paesi, come l'Italia, che hanno raggiunto livelli medi di sviluppo economico al di sopra della media dell'Unione Europea. L'Italia è contraria a questa impostazione e sta sostenendo veramente con grande determinazione, in modo incisivo, la continuazione della politica di coesione, secondo l'architettura prevista dalle proposte regolamentari che la Commissione Europea ha pubblicato nel mese di luglio 2004. I nuovi Regolamenti in discussione prevedono tre grandi obiettivi:

1. convergenza;
2. competitività e occupazione;
3. cooperazione territoriale.

L'Italia è contraria a una politica di coesione che abbia un approccio puramente redistributivo, mentre è convinta sostenitrice di una politica di coesione che sia veramente uno dei pilastri per lo sviluppo della competitività dell'Unione Europea. Una politica che, perciò, spenda fondi comuni, fondi pubblici, secondo regole stabilite e conosciute, garantendo monitoraggio, garantendo valutazione, garantendo meccanismi di premialità⁶ Inoltre, la spesa dei fondi strutturali è sottoposta alla regola comunitaria dell' $n+2$ ⁷, garantendo l'utilizzo di risorse aggiuntive per promuovere il miglioramento della competitività dei territori regionali.

In questo contesto, le nuove prospettive regolamentari per i fondi strutturali considerano con attenzione la dimensione dello sviluppo urbano e lanciano una sfida però, soprattutto per quanto riguarda le regioni non in ritardo di sviluppo: la sfida è quella di valorizzare l'esperienza URBAN, non trascurando, quindi, il problema della riqualificazione dei quartieri in crisi, ma considerare la dimensione urbana leggendola in relazione stretta con gli obiettivi della convergenza e della competitività regionale, secondo una concentrazione tematica che privilegia innovazione, accessibilità e tutela ambientale. Una logica nuova di selezione degli interventi, soprattutto in quei territori che hanno già raggiunto un elevato grado di sviluppo economico, laddove, quindi, non si tratta di promuovere a tutto campo lo sviluppo regionale, recuperando ritardi di sviluppo consistenti, ma piuttosto si tratta di sviluppare la competitività territoriale, migliorando l'apporto delle singole regioni alla crescita della competitività di tutta l'Unione europea. Si presenta un'opportunità da non sottovalutare: c'è la possibilità di usare le risorse comunitarie per interventi d'avanguardia, che facciano emergere la città come centro di innovazione, ne facilitino l'inserimento nelle reti urbane nazionali e internazionali e consentano di gestire la crescita urbana in maniera sostenibile. Si tratterà di vedere le città come poli di sviluppo di funzioni congeniali alle caratteristiche socio-economiche dei territori, immerse in un sistema di relazioni complesse che legano, in un continuum logico e spaziale, il quartiere, la città, la campagna. E' un passo avanti, verso una politica di coesione che vuole essere leva efficace di competitività dei territori, stressando, secondo una logica unitaria, ma multidimensionale, tutte le potenzialità economiche, sociali e territoriali sottese allo sviluppo. Si richiederà, perciò, alle Regioni e agli enti locali la capacità di concentrare gli interventi, pur potendo agire su tutto il territorio regionale, contrariamente a quanto è avvenuto con l'Iniziativa comunitaria URBAN. Sarà necessario avere una visione strategica complessiva, che sappia utilizzare le diverse leve, quella dei diversi fondi comunitari strutturali, nel nuovo approccio monofondo che verrà adottato dalla nuova politica comunitaria di coesione, ma

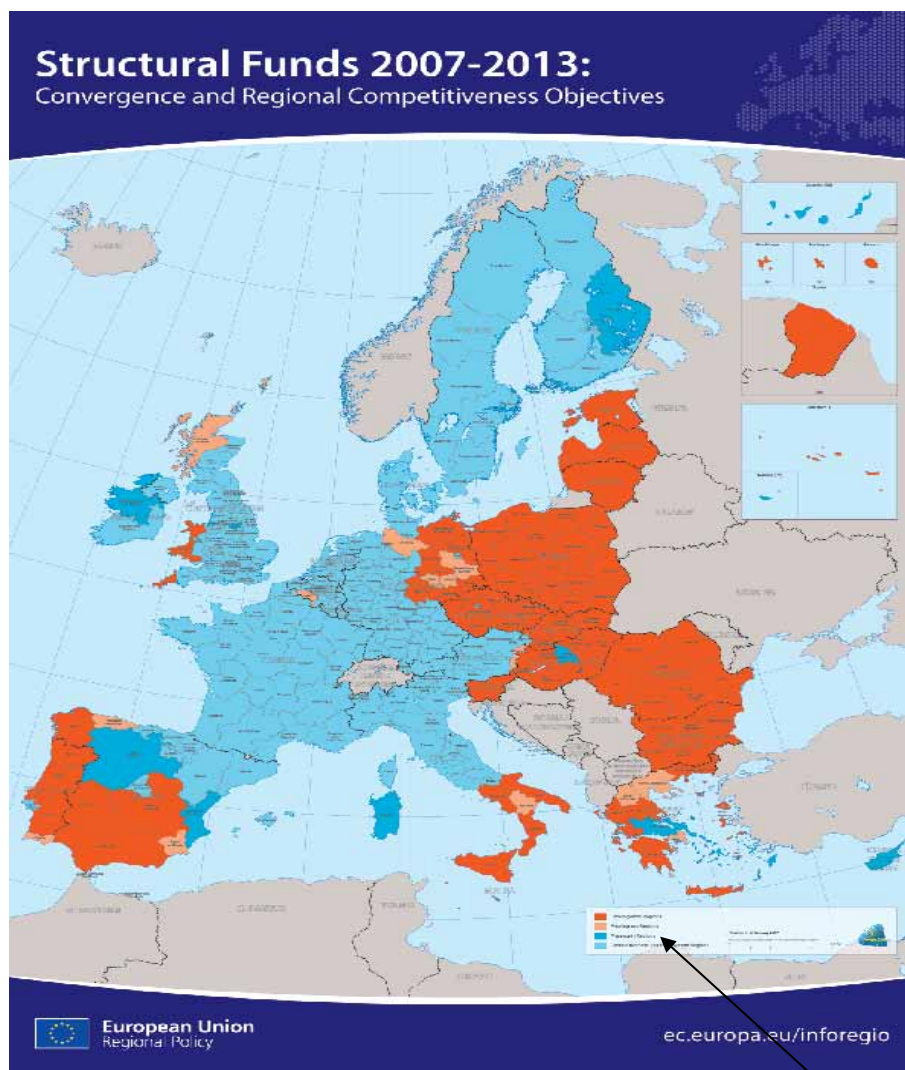
⁶ Meccanismo finalizzato a rafforzare l'impatto positivo degli interventi comunitari che premia i programmi migliori dal punto di vista dell'efficacia, della gestione e dell'attuazione finanziaria.

⁷ Vale a dire che se entro due anni successivi all'impegno, il 31 dicembre del secondo anno successivo alla data di accettazione dell'impegno nei conti della Commissione, non viene speso l'intero importo impegnato, scatta il disimpegno automatico così come sancito dall'art 32 del Regolamento (CE) n.1260/1999.

anche quelle dei fondi nazionali e regionali. La programmazione di livello regionale avrà una responsabilità importante, perché è a livello regionale che si dovrà trovare e rileggere l'integrazione, tra fondi e tra politiche. È un'opportunità, però, importante anche per le città, per sviluppare interventi d'avanguardia che facciano riconoscere la città come centro di innovazione, ne facilitino l'inserimento nelle reti urbane nazionali e internazionali, utilizzando anche il nuovo obiettivo della cooperazione territoriale.

È difficile cogliere immediatamente la coerenza tra questo approccio e il tema della riqualificazione dei quartieri, tipico di URBAN. In questo senso le proposte regolamentari hanno ancora qualche elemento di scarsa definizione e di ambiguità, che dovranno essere chiariti nel corso della negoziazione. Questo nuovo approccio ai problemi delle città dovrà riflettersi nei nuovi strumenti proposti dalla riforma della politica di coesione: gli Orientamenti strategici comunitari e il Quadro nazionale strategico. Per l'Italia è una sfida importante, che il Dipartimento delle Politiche di Coesione intende cogliere per far emergere le grandi priorità su cui si può attuare il recupero di competitività del sistema Italia nel contesto europeo ed internazionale e per valorizzare, promuovendo modelli di governance che valorizzino la capacità e l'esperienza degli attori regionali e locali, mettendo a sistema le strategie di sviluppo che emergono dai territori, in un quadro di coerenza, di mutuo vantaggio e di certezza attuativa.

Convergence and Competitiveness Objectives 2007-2013



Fonte: Immagine tratta da ec.europa.eu/inforegio.

LEGENDA
Objective Convergence Regions
Phasing-out Regions
Phasing-in Regions
Competitiveness and Employment Regions

1.4 Il Libro Bianco: la risposta alla strategia di sviluppo dell'Unione Europea

“L'Europa deve assolutamente compiere una svolta nella politica comune dei trasporti. È giunto il momento di fissare per la politica comune dei trasporti nuove ambizioni: riequilibrare in chiave sostenibile la ripartizione modale e sviluppare l'intermodalità, lottare con decisione contro la congestione e porre la sicurezza e la qualità dei servizi al centro dell'azione, pur mantenendo il diritto alla mobilità. Una delle grandi sfide è definire principi comuni per una tariffazione più giusta dei vari modi di trasporto. Questo nuovo quadro di tariffazione

dovrebbe contribuire all'uso dei modi meno inquinanti o delle reti meno congestionate e spianare la strada a nuovi tipi di finanziamento delle infrastrutture”(De Palacio, 2001)⁸

Il Libro Bianco sui trasporti adottato dalla Commissione europea il 12 settembre 2001 traccia un ritratto veritiero dell'attuale situazione dei trasporti e presenta un ambizioso programma di azione comprendente una sessantina di misure articolate da ora al 2010.

Il Libro Bianco è soltanto una prima tappa e la politica dei trasporti come tale è soltanto un elemento della risposta. La sua riuscita presuppone anche azioni complementari in altri settori quali politiche di bilancio, politica industriale, assetto territoriale o politica sociale e di strutturazione del tempo di lavoro.

Elemento cardine delle moderne economie, i trasporti si trovano a dover soddisfare le esigenze di una società sempre più assetata di mobilità e di un'opinione pubblica sempre meno incline ad accettare i cronici ritardi e la mediocre qualità di determinati servizi. A fronte di una domanda di trasporto in costante crescita, la risposta della Comunità non può limitarsi alla costruzione di nuove infrastrutture ed all'apertura dei mercati.

Il duplice obiettivo dell'allargamento e dello sviluppo sostenibile, indicato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg, impone interventi volti a migliorare l'intero sistema dei trasporti. Un moderno sistema dei trasporti deve risultare sostenibile tanto dal punto di vista economico, quanto di quello sociale e ambientale.

Nel discutere l'avvenire di tale settore va tenuta ben presente la sua rilevanza economica. Con un giro d'affari complessivo di circa mille miliardi di euro, pari ad oltre il 10% del prodotto interno lordo, esso dà lavoro a più di 10 milioni di persone⁹. Infrastrutture e tecnologie impiegate hanno costi tali che qualsiasi errore di valutazione finisce per imporre un grave fardello sulla società. Proprio in considerazione della rilevanza degli investimenti nel settore dei trasporti e del loro ruolo determinante per la crescita economica, i firmatari del trattato di Roma avevano previsto l'elaborazione di una politica comune soggetta a regole specifiche.

Per lungo tempo, la Comunità europea non ha saputo o voluto attuare la politica comune dei trasporti prevista dal Trattato di Roma. Il Consiglio dei ministri non è stato capace, per quasi trent'anni, di tradurre in azioni concrete le proposte della Commissione. Solo quando nel 1985 la Corte di giustizia ha ufficialmente riconosciuto le carenze del Consiglio, gli Stati membri hanno accettato che la Comunità operasse i necessari interventi legislativi.

Il trattato di Maastricht ha successivamente rafforzato le basi politiche, istituzionali e di bilancio della politica dei trasporti. La maggioranza qualificata si è, almeno in principio, sostituita all'unanimità (benché la regola dell'unanimità in pratica viga ancora in seno al

⁸ Loyola de Palacio - Member of the European Commission, Vice-president - Relations with the European Parliament, Transport & Energy.

⁹ Fonte Libro Bianco – La politica europea dei Trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.

Consiglio dei ministri). Il Parlamento europeo, grazie ai poteri conferitigli dalla procedura di co-decisione, ha un ruolo insostituibile nel promuovere iniziative in materia, come dimostra la decisione storica, adottata nel dicembre 2000, di aprire completamente il mercato del trasporto ferroviario di merci entro il 2008. Il trattato di Maastricht ha inoltre introdotto il concetto delle reti transeuropee, permettendo di sviluppare uno schema di riferimento delle infrastrutture di trasporto a livello europeo oggetto di finanziamenti comunitari.

È stato così pubblicato, nel dicembre 1992, il primo Libro Bianco della Commissione dal titolo «Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti». Concetto chiave del documento è l'apertura del mercato dei trasporti. In una decina d'anni, con la sola eccezione del settore ferroviario, tale obiettivo è stato praticamente raggiunto. Oggigiorno, nessun autocarro è più obbligato, dopo aver compiuto un trasporto internazionale, a compiere il viaggio di ritorno a vuoto; esso può perfino caricare e trasportare merci in uno Stato diverso dal suo paese di immatricolazione. Il «cabotaggio stradale» è ormai una realtà. Anche il traffico aereo è, oggi, definitivamente aperto alla concorrenza, pur mantenendo livelli di sicurezza fra i più elevati al mondo. L'apertura, di cui hanno beneficiato soprattutto le imprese, ha indotto in Europa un aumento del traffico più che proporzionale rispetto a quello dell'economia. I primi significativi progressi della politica comune dei trasporti si sono concretizzati in una riduzione significativa dei prezzi per i consumatori, accompagnata da un aumento della qualità dei servizi e della gamma di alternative disponibili, che ha cambiato le stesse abitudini di vita e di consumo dei cittadini europei.

Tale politica ha inoltre permesso, partendo dai risultati dei programmi quadro di ricerca, di sviluppare tecniche modernissime in un quadro di interoperabilità a livello europeo. I progetti lanciati alla fine degli anni '80, cominciano oggi a portare i loro frutti. Si pensi ad esempio alla realizzazione della rete ferroviaria transeuropea ad alta velocità o al programma di navigazione satellitare Galileo¹⁰. Ai progressi realizzati in termini di tecniche e di infrastrutture non si è purtroppo sempre accompagnata una corrispondente modernizzazione degli organismi di gestione, soprattutto in ambito ferroviario.

Per quanto l'apertura del mercato dei trasporti abbia nel corso dell'ultimo decennio registrato notevoli successi, non va dimenticato che la realtà del mercato interno rende difficile accettare distorsioni di concorrenza, dovute alla mancanza di armonizzazione in campo fiscale e sociale. La politica comune dei trasporti non si è purtroppo sviluppata in modo armonioso

¹⁰ Il sistema Galileo è un sistema di navigazione satellitare per uso commerciale sotto controllo civile. Il programma Galileo ha una valenza strategica ed economica rilevante per l'Europa. Il sistema dovrà, infatti, consentire all'Europa di avere, pur cooperando con gli Stati Uniti e la Russia, una sua indipendenza nel settore strategico della navigazione satellitare.

ed il sistema dei trasporti europeo si trova, oggi, a dover far fronte ad una serie di gravi difficoltà:

1. la crescita squilibrata dei diversi modi di trasporto. Tale crescita riflette in parte la miglior capacità di adattamento di determinati modi alle esigenze dell'economia moderna, ma in molti casi essa è dovuta anche alla mancata internalizzazione dei costi esterni nei prezzi del trasporto e all'inosservanza di talune normative sociali e di sicurezza (soprattutto nel settore del trasporto stradale). Ciò ha portato ad una situazione in cui il trasporto su strada rappresenta ormai il 44 % del trasporto merci, rispetto al 41 % della navigazione a corto raggio, all'8 % della ferrovia e al 4 % delle vie navigabili; il predominio del trasporto su strada è ancora più marcato nel comparto passeggeri che vede il trasporto su strada al primo posto con una quota di mercato del 79 %; il trasporto aereo, con il 5 %, si avvicina alla quota delle ferrovie, ferme al 6 %¹¹;
2. congestione di determinati grandi assi stradali e ferroviarie, dei centri città e degli aeroporti;
3. problemi ambientali e ripercussioni sulla salute dei cittadini (non va dimenticato il grave tributo in termini di vite legato all'insicurezza sulle strade). Il Libro Bianco contiene una sessantina di precise proposte da adottare a livello comunitario nel quadro della politica dei trasporti. Esso prevede, inoltre, un programma d'azione composto da diverse misure scaglionate fino al 2010 e legato a scadenze, che comprende in particolare un meccanismo di controllo e una valutazione intermedia nel 2005, per determinare se gli obiettivi quantitativi (ad esempio in materia di ripartizione modale o di sicurezza stradale) sono stati effettivamente raggiunti e se occorrono degli adeguamenti.

La Commissione adotterà proposte dettagliate all'insegna degli orientamenti seguenti:

1. Rilanciare le ferrovie.

Il trasporto ferroviario, nel senso proprio del termine, è il settore strategico dal quale dipende in maggiore misura il successo del riequilibrio soprattutto del comparto merci. Per rilanciare il settore occorre che le stesse compagnie ferroviarie operino in reciproca concorrenza. L'arrivo di nuove imprese può contribuire a rafforzare la competitività del settore e deve essere accompagnato da misure volte a promuovere la ristrutturazione delle compagnie ferroviarie esistenti, tenendo conto delle ripercussioni sociali e delle condizioni di lavoro. Si tratta di riuscire a realizzare l'apertura dei mercati non solo per il trasporto internazionale di

¹¹ Fonte Libro Bianco – La politica europea dei Trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.

merci, come deciso nel dicembre 2000, ma anche per il cabotaggio sui mercati nazionali (in modo che nessun treno circoli più a vuoto) e, progressivamente, per il trasporto internazionale di passeggeri. Tale apertura dei mercati deve essere accompagnata da un'ulteriore armonizzazione nel campo dell'interoperabilità e della sicurezza. A partire dall'anno 2001, la Commissione ha proposto un pacchetto di misure che dovrebbero permettere alla ferrovia di ritrovare presso gli operatori, soprattutto per il trasporto merci, la necessaria credibilità in termini di regolarità e puntualità dei propri servizi. L'obiettivo era, quindi, quello di costituire progressivamente una rete ferroviaria dedicata esclusivamente al trasporto merci in modo che, dal punto di vista commerciale, le imprese riconoscano al trasporto merci la stessa importanza attribuita al trasporto passeggeri.

2. Migliorare la qualità del trasporto su strada.

Il principale vantaggio del trasporto stradale è quello di poter trasportare merci ovunque in Europa con estrema flessibilità ed ad un costo contenuto. Si tratta di un settore di importanza fondamentale sebbene economicamente molto più fragile di quanto sembri. Il settore è, infatti, caratterizzato da margini estremamente ridotti, risultato della sua elevata frammentazione, nonché della pressione di caricatori e imprese sui prezzi. Alcune imprese di trasporti stradali sono pertanto tentate di adottare pratiche di dumping¹² sui prezzi e di ignorare la legislazione sociale e quella in materia di sicurezza per compensare tale handicap. Misure regolamentari quelle proposte dalla Commissione per armonizzare talune clausole contrattuali al fine di proteggere i trasportatori rispetto ai caricatori, in modo che possano rivedere le proprie tariffe in caso di impennata dei prezzi del carburante. Il cambiamento presuppone anche la modernizzazione del funzionamento del trasporto stradale, nel rispetto della legislazione sociale e dei diritti dei lavoratori. In parallelo, è necessario armonizzare e rafforzare le procedure di controllo per eliminare tutte le pratiche che impediscono una concorrenza sana e leale nel settore.

3. Promuovere i trasporti marittimi e fluviali.

Il trasporto marittimo a corto raggio ed il trasporto fluviale sono due modi capaci di supplire alla congestione di determinate infrastrutture stradali e dalla mancanza di infrastrutture ferroviarie. Questi due modi di trasporto non sono pienamente sfruttati.

Per il rilancio del trasporto marittimo a corto raggio sulle brevi distanze occorre creare delle vere e proprie «autostrade del mare» nel quadro degli orientamenti TEN. Ciò presuppone

¹² Con il termine dumping viene indicata una procedura di vendita di un bene o di un servizio su di un mercato estero (mercato di importazione) ad un prezzo inferiore rispetto quello di vendita (o, addirittura, a quello di produzione) del medesimo prodotto sul mercato di origine (mercato di esportazione).

migliori collegamenti fra porti e rete ferroviaria e fluviale, nonché un miglioramento della qualità dei servizi portuali. Alcuni collegamenti marittimi (in particolare quelli che permettono di evitare le strozzature attuali, cioè Alpi, Pirenei e Benelux e in un domani la frontiera fra Germania e Polonia) saranno integrati nella rete transeuropea allo stesso livello dei collegamenti stradali o ferroviari.

L'Unione Europea dovrà dotarsi di regole rafforzate sulla sicurezza in mare, più severe di quelle proposte dopo la catastrofe della petroliera Erika, in navigazione da Parigi a Piombino che naufragò nel 1999 sulle coste bretoni causando uno dei più grandi disastri ambientali petroliferi della storia. La Commissione, in cooperazione con l'Organizzazione marittima internazionale e l'Organizzazione internazionale del lavoro, per meglio combattere il fenomeno dei porti e delle bandiere di comodo, proporrà l'integrazione di regole sociali minime che dovranno essere rispettate in occasione dei controlli delle navi, nonché lo sviluppo di un vero e proprio sistema europeo di gestione del traffico marittimo. Parallelamente, per incoraggiare il maggior numero possibile di navi a tornare a battere bandiera comunitaria, la Commissione proporrà una direttiva per una «imposta collegata direttamente al tonnellaggio», allineandosi alla normativa adottata da determinati Stati membri.

4. Conciliare la crescita del trasporto aereo con l'ambiente.

In tempi di mercato unico e di moneta unica, non esiste in Europa un «cielo unico». L'Unione europea soffre dell'eccessiva frammentarietà del suo sistema di gestione del traffico aereo che contribuisce a peggiorare i ritardi dei voli, a consumare inutilmente carburante ed a ridurre la competitività delle compagnie aeree europee.

È, pertanto, fondamentale elaborare entro il 2004 un insieme di proposte concrete volte a fissare una regolamentazione comunitaria del traffico aereo e ad instaurare un'efficace collaborazione sia con le autorità militari che con Eurocontrol.

Alla riorganizzazione del cielo europeo deve affiancarsi una politica volta a fare in modo che l'inevitabile aumento delle capacità aeroportuali, legato in particolare all'allargamento, sia strettamente subordinato all'adozione di una nuova regolamentazione per ridurre l'inquinamento acustico ed ambientale provocato dagli aerei.

5. Fare dell'intermodalità una realtà.

Il ricorso all'intermodalità è di importanza fondamentale nello sviluppo di alternative competitive al trasporto stradale. A tutt'oggi le realizzazioni concrete in materia sono molto limitate, e si riducono ad alcuni grandi porti ben collegati alla ferrovia o ai canali. Occorrono

quindi azioni per meglio integrare i modi che dispongono di potenziali capacità all'interno di una catena di trasporti gestita efficacemente, nella quale tutte le prestazioni siano integrate.

Risulta pertanto prioritario adottare misure volte a promuovere l'armonizzazione tecnica e l'interoperabilità fra i diversi sistemi, con particolare riguardo al traffico container. Grazie ad un nuovo programma comunitario di sostegno «Marco Polo» focalizzato su iniziative innovatrici, quali ad esempio le autostrade del mare, l'intermodalità non deve restare un semplice slogan bensì divenire una vera e propria realtà competitiva ed economicamente conveniente.

6. Realizzare la rete transeuropea dei trasporti.

Tenuto conto della saturazione di alcuni grandi assi e delle relative conseguenze in termini di inquinamento, è essenziale che l'Unione europea realizzi i progetti transeuropei già decisi. La Commissione intende a tal fine proporre una revisione degli orientamenti adottati dal Consiglio e dal Parlamento, che risultano limitati fintanto che non sarà assicurato il finanziamento degli attuali progetti.

Conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg, la Commissione propone di concentrare l'aggiornamento degli orientamenti comunitari sull'eliminazione delle strozzature nella rete ferroviaria e sull'adattamento di itinerari prioritari, per assorbire i flussi generati dall'allargamento, soprattutto nelle regioni frontaliere e migliorare l'accessibilità delle regioni periferiche. Al fine di migliorare l'accesso alla rete transeuropea, lo sviluppo della rete secondaria continuerà a figurare fra le priorità dei fondi strutturali.

Occorre a tal fine emendare l'elenco dei 14 grandi progetti prioritari individuati dal Consiglio europeo di Essen ed elencati nella decisione del 1996 sugli orientamenti del Parlamento europeo del Consiglio in materia di reti transeuropee di trasporto. Da un lato diversi grandi progetti sono già stati completati. Dall'altro è prevista l'aggiunta di una mezza dozzina di nuovi progetti (ad esempio il progetto Galileo o l'attraversamento ferroviario ad elevata capacità dei Pirenei).

Per garantire un buon sviluppo della rete transeuropea, bisognerà gradualmente migliorare le disposizioni che regolano la concessione di aiuti finanziari per permettere una maggior partecipazione comunitaria (nell'ordine del 20 % del costo totale) a progetti ferroviari transfrontalieri per i quali è previsto il varco di barriere naturali poco redditizie, ma che presentano un reale valore aggiunto a livello transeuropeo, come ad esempio la tratta Lione-Torino, già inserita dal Consiglio europeo di Essen fra i progetti prioritari.

La Commissione europea ha presentato nel 2004 un'ampia revisione della rete transeuropea, volta in particolare a:

- introdurre il concetto di autostrade del mare;
- sviluppare capacità aeroportuali;
- offrire migliori collegamenti con le regioni periferiche;
- integrare le reti dei paesi candidati all'adesione con quelle dei paesi dell'Unione .

Tenuto conto delle ridotte risorse mobilitate dagli Stati membri e dei limiti delle partnership pubblico privato (PPP), occorre trovare soluzioni innovatrici basate sul mutuo impiego dei redditi derivanti dall'uso dell'infrastruttura. Per poter trovare fonti di finanziamento per una nuova infrastruttura prima ancora che essa entri in attività e produca flussi di reddito, conviene riscuotere pedaggi o diritti d'uso su tutta una zona o lungo itinerari alternativi contribuendo così ad alimentare fondi nazionali o regionali.

Il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie nelle Alpi tramite la tassazione dei veicoli pesanti è un tipico esempio di tale approccio: in Svizzera i diritti riscossi in particolare dagli autocarri comunitari in transito vengono utilizzati per finanziare grandi opere ferroviarie.

7. Rafforzare la sicurezza stradale.

Seppure indissolubilmente associati al benessere generale ed individuale, i trasporti sono sempre più spesso visti, ormai, come un potenziale pericolo. La fine del XX secolo è stata segnata da gravi incidenti ferroviari, dalla caduta del Concorde e dal naufragio della petroliera Erika, come detto, immagini ancora ben vive negli occhi di tutti. Il livello di accettazione dell'insicurezza non è tuttavia uniforme, basti pensare alla relativa tolleranza con cui vengono accolti gli incidenti stradali che ogni anno causano morti, pari all'intera popolazione di una città dalle medie dimensioni. Ogni giorno il numero di morti sulle strade europee è praticamente pari al numero di passeggeri di un aereo di medie dimensioni. Che si tratti di morti o di feriti, le vittime della strada rappresentano per la società un costo di decine di miliardi di euro e un prezzo umano incalcolabile. L'obiettivo dell'Unione in termini di sicurezza stradale deve essere quello di ridurre le vittime della strada del 50% entro il 2010. Garantire la sicurezza stradale nelle città costituisce, ad esempio, il presupposto per la promozione della bicicletta quale mezzo di trasporto. Va menzionata la forte reticenza dimostrata dagli Stati membri nei confronti di un'azione a livello comunitario: basti pensare alla cintura di sicurezza obbligatoria per i bambini o sugli autobus o all'armonizzazione del tasso di alcolemia su cui si discute ormai da diversi anni. Il principale freno alla realizzazione delle infrastrutture, al di là delle considerazioni tecniche o ambientali, resta la difficoltà a reperire i necessari capitali. Nel 1993 la Commissione aveva a questo proposito suonato un campanello d'allarme con il suo Libro

Bianco «Crescita, competitività e occupazione». L'idea di un prestito mediante obbligazioni emesse dall'Unione, per contribuire al finanziamento è restata lettera morta. Il problema dei finanziamenti resta irrisolto. Per trovare una via d'uscita, non occorrono solo finanziamenti pubblici e privati adeguati, ma devono essere predisposti anche meccanismi di finanziamento innovativi.

1.5 Il ruolo del trasporto nel Trattato di Maastricht: quadro europeo infrastrutturale e politiche di sviluppo

Il settore dei trasporti è quello su cui le azioni comunitarie stanno concentrando sforzi diretti, ingenti e di lungo periodo, destinati ad esercitare notevoli effetti nel campo delle trasformazioni territoriali e delle politiche urbane. La realizzazione di un sistema integrato nelle infrastrutture deve però fare i conti con la situazione delle diverse reti di trasporto già esistenti: ogni paese appare come un caso a sé, dotato di propri caratteri, di specificità peculiari, di un insieme di elementi specifici che rendono difficile una omologazione meccanica all'interno delle politiche comuni. La situazione europea vede una forte concentrazione di grandi infrastrutture nel cuore dell'Europa e una rarefazione nelle aree periferiche, e d'altra parte la concentrazione di infrastrutture intorno alle aree urbane più sviluppate. Col Trattato di Maastricht si è deciso di intervenire per ridurre ulteriori fenomeni di marginalizzazione, al fine di non vedere un ulteriore rafforzamento di quei contesti già consolidati, di Germania, Belgio e Paesi Bassi. Questo porta, automaticamente, a delle ripercussioni nella organizzazione del sistema dei trasporti per far fronte al sempre crescente incremento di scambi e spostamenti.

La Commissione europea in materia di politica comune dei trasporti si è espressa dando vita al Programma d'azione per una politica comune dei trasporti 1995-2000 e come abbiamo visto al Libro Bianco sulla politica comune dei Trasporti, per creare un sistema di trasporti: in entrambi i casi, si intende conseguire come obiettivo lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto, TEN, per completare i progetti prioritari ed estenderle ai paesi dell'Est e a quei contesti che risultano ancora oggi marginali.

Con il Trattato di Maastricht del 1992, il settore dei trasporti acquisisce importanza fondamentale per il perseguimento del principio di coesione economica, sociale e territoriale.

Ogni opera infrastrutturale ha un livello territoriale suo proprio, che ne giustifica l'esistenza e la conformazione spaziale in relazione alla sua funzione territoriale prevalente, così ad esempio le reti di trasporto transeuropee “che vedono nel territorio locale o regionale soltanto il supporto fisico-tecnico della sua funzione settoriale” (Dematteis e Governa, 2001) e appartengono al livello territoriale dell'Unione Europea, il Sistema nazionale integrato dei

trasporti Snit è proprio del livello nazionale italiano, le linee ferroviarie non comprese nello Snit attengono al livello regionale, le reti dei piani urbani della mobilità (Pum) a quello locale.

Questo vale anche tra enti territoriali di diverso livello, come capita ad esempio tra UE e Stati membri, tra Stato e regioni, tra Stato e grandi città. La pertinenza territoriale non è, quindi, esclusiva del livello locale, né può essere gestita da reti informali di attori locali senza il supporto e la regia degli enti locali intermedi, coordinati a loro volta dal governo statale, che nell'assetto comunitario europeo, ha una posizione istituzionale centrale e un ruolo negoziale decisivo nei rapporti tra Stati membri. La costruzione di una rete infrastrutturale europea non basta da sola a riequilibrare e favorire lo sviluppo dei sistemi territoriali locali. L'emergere di un consenso tra gli Stati membri e la convergenza dei diversi livelli di governo del territorio (da quello globale comunitario, a quelli nazionali e locali) per il coordinamento e la pianificazione congiunta di politiche infrastrutturali e di politiche spaziali rappresenta un passaggio fondamentale per lo sviluppo territoriale equilibrato, coeso e competitivo. Di fatto l'UE che non ha competenze sul locale, si è dotata negozialmente di strumenti di programmazione, mentre questi a livello nazionale sono ancora carenti. Tra i due livelli, dovrebbe inserirsi l'azione di coordinamento e di programmazione regionale, la pianificazione provinciale e quella comunale.

L'UE rappresenta ai giorni d'oggi un livello di governo del territorio e delle infrastrutture non meno importante di quelli locali, perché rappresenta il luogo in cui si sono delineate e si delineano le grandi strategie di assetto del territorio, le priorità di intervento e i programmi per il finanziamento dei singoli progetti. Il campo di applicazione della politica comune dei trasporti è rappresentato dagli investimenti nelle infrastrutture a livello locale attraverso l'utilizzo dei fondi della politica strutturale, Fondi strutturali (FES, FESR e Fondo di coesione), e l'accesso ai fondi UE ha portato le regioni europee a misurarsi con strumenti e metodi di programmazione molto diversi da quelli usati normalmente. Questa è stata l'occasione che ha palesato le carenze di alcune regioni, evidenziando diversi problemi riconducibili alla mancanza di politiche di programmazione organiche a livello nazionale, alle carenze progettuali locali, ai vincoli amministrativi e procedurali nazionali, e alla difficoltà di utilizzo dei fondi dell'UE. In molti casi in Italia, i Documenti di programmazione e dal 1999 la stipula degli Accordi di Programma Quadro, hanno rappresentato le uniche esperienze di programmazione realizzate a livello regionale, soprattutto nel campo delle infrastrutture di trasporto.

E', altresì, chiaro che in questo complessificarsi dei livelli di governo delle trasformazioni territoriali e infrastrutturali, le strategie e le politiche globali faticano a relazionarsi e a creare sinergie con i livelli locali. Occorre orientare e realizzare intese preventive sulle scelte strategiche dei diversi livelli istituzionali e territoriali, perché solo così sembra possibile fare

incontrare e interagire in modo sinergico la programmazione delle grandi opere, la pianificazione territoriale e i progetti di sviluppo locale.

Quanto appena affermato consente di toccare brevemente un altro degli aspetti cruciali nelle politiche di sviluppo locale che consiste nel raccordo tra i vari livelli di governo. Si è spesso manifestata, negli scorsi anni, da un lato, una sorta di competitività tra i vari livelli di governo per gestire ed acquisire i meriti dell'eventuale successo dei progetti di sviluppo locale. "Durante gli anni dell'avvio della programmazione negoziata e specie dei patti territoriali si è spesso assistito, dall'altro, a dichiarazioni di principio e di sostegno formale da parte di molti livelli di governo e di molte organizzazioni per evitare di trovarsi "spiazzati" rispetto all'avvio di nuove modalità di assegnazione di fondi strutturali; ma si è assistito spesso anche a posizioni di relativo "ostracismo" da parte del livello regionale che temeva di essere stretto nella tenaglia dei rapporti tra governo locale e governo nazionale"(Dematteis e Governa, 2001). Non vi è nulla di più rischioso di atteggiamenti di questo tipo perché non consentono di acquisire la piena consapevolezza delle opportunità e delle responsabilità che il lancio di progetti di sviluppo locale gestiti dal basso può determinare.

1.6 Le Reti Transeuropee di trasporto (Reti TEN) e il ruolo strategico delle Autostrade del mare

Lo sviluppo del settore dei trasporti è un obiettivo fondamentale per la realizzazione del mercato interno europeo, necessario per favorire la libertà di movimento nell'UE, tenuto anche conto del ruolo primario dei trasporti per la competitività del sistema economico. Infatti, il settore - che comprende il trasporto su strada e su rotaia, la navigazione marittima, fluviale ed aerea - genera il 10% del PIL comunitario, crea il 7% dei posti di lavoro, assorbe il 40% degli investimenti degli Stati membri e richiede il 30% dei consumi di energia comunitari¹³. Si tratta di un sistema complesso "a rete" che richiede il necessario supporto logistico e innovativo. Il Trattato di Maastricht ha riconosciuto il rilievo decisivo delle Reti Trans-Europee (RTE o Trans European Networks - TENs) nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. L'impulso politico concreto per la realizzazione delle TENs è stato dato dal Consiglio Europeo di Copenaghen nel 1993.

Nel contesto del rilancio della crescita economica dell'EU e dell'Iniziativa per la crescita presentata dalla Presidenza italiana, il Consiglio Europeo di Bruxelles del 16-17 ottobre 2003 ha ribadito l'esigenza di realizzare infrastrutture di trasporto moderne e efficienti che assicurino un facile e migliore accesso per tutti gli Stati membri, al fine di incrementare direttamente la

¹³ Fonte Libro Bianco – La politica europea dei Trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.

crescita e massimizzare i vantaggi del mercato interno. In tal senso, particolare attenzione è stata riservata alla proposta sui progetti prioritari delle TEN -Trasporti. Il Consiglio ha infatti definito (dicembre 2003) una lista di 30 progetti prioritari la cui attuazione dovrà avvenire entro il 2020. Tale elenco include per l'Italia, i principali assi di collegamento con la Francia, la Svizzera, l'Austria e la Slovenia, nonché le Autostrade del Mare, così come sancito dal Libro Bianco.

Nell'aprile del 2004 il Parlamento Europeo ha approvato la decisione (n. 884/2004) sui nuovi orientamenti comunitari per lo sviluppo delle reti TEN-T. In relazione alla realizzazione dei progetti prioritari, particolarmente importante è il ruolo attribuito alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) - che potrà accrescere la quota dei prestiti a sostegno dei progetti - nonché alla mobilitazione del capitale privato attraverso schemi di partenariato pubblico/privato (PPP), come accennato in precedenza. Accanto a tali forme di finanziamento, l'UE sta cercando di definire formule innovative di finanziamento "incrociato" da una modalità di trasporto all'altra per sviluppare il riequilibrio modale, nonché di coinvolgere maggiormente i capitali privati incoraggiando ove possibile il partenariato tra investimento pubblico e privato. Gli obiettivi dell'UE nel settore dei trasporti sono:

- creare un sistema di trasporti moderno ed efficiente che favorisca la concorrenza e sia sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale;
- favorire la liberalizzazione del trasporto ferroviario;
- armonizzare la legislazione sulla sicurezza dei mezzi e delle infrastrutture di trasporto;
- ridurre l'impatto ambientale dei trasporti stabilendo dei limiti per l'emissione di sostanze inquinanti e di rumore;
- favorire la creazione di nuove ed efficienti vie di comunicazione tra l'Ue e i Paesi vicini.

Il trasporto marittimo a corto raggio rappresenta il 41% del trasporto merci intracomunitario. Si tratta del solo modo di trasporto merci che presenta un tasso di crescita (+ 27% fra il 1990 e il 1998) vicino a quello del trasporto stradale (+ 35%). Se misurato in milioni di tonnellate al chilometro, il volume di merci trasportato fra il 1970 ed il 1998 è aumentato di due volte e mezzo; ossia il 44% del volume totale trasportato ed il 23% del valore totale delle merci trasportate a livello intraeuropeo¹⁴. Non mancano gli esempi di servizi che offrono ottime prestazioni come ad esempio quelli esistenti fra la Svezia meridionale e Amburgo, fra i porti di Anversa e di Rotterdam o fra il sud-est dell'Inghilterra ed il porto interno di Duisburg.

¹⁴ Fonte Libro Bianco – La politica europea dei Trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.

Il volume attuale di traffico in Europa resta tuttavia ben al disotto della capacità potenziale. Di fatto, il trasporto marittimo non solo serve a trasportare merci da un continente all'altro, ma costituisce anche una vera e propria alternativa competitiva agli itinerari via terra.

Per il trasporto di contenitori, una società italiana ha lanciato un servizio di trasporto stradale (l'intero autoveicolo è trasportato, rimorchio e motrice) che collega il porto di Genova con quello di Barcellona in 12 ore, grazie all'uso di navi veloci. Questo nuovo servizio, che combina velocità e puntualità e permette alle imprese di trasporti stradali, ad un costo competitivo, di evitare autostrade che sono tra le più congestionate di Europa ha avuto molto successo e mostra come questa soluzione potrebbe essere estesa ad altre destinazioni.

Essa permette di combinare la capacità del trasporto marittimo alla flessibilità del trasporto stradale. Per questo motivo, alcuni collegamenti marittimi, in particolare quelli che permettono di evitare le strozzature costituite dalle Alpi e dai Pirenei, dovrebbero far parte della rete transeuropea, alla stregua delle autostrade o delle ferrovie. Secondo il Libro Bianco, a livello nazionale bisogna operare una scelta di linee marittime tra porti europei, ad esempio per promuovere le reti tra Francia e Spagna o Francia e Regno Unito. Sarà, inoltre, necessario incoraggiare tali linee tra la Polonia e la Germania. Queste linee non si svilupperanno però spontaneamente e bisognerà, sulla base delle proposte degli Stati membri, attribuire loro un «marchio di garanzia», tramite la concessione di fondi europei («Marco Polo», fondi strutturali) per incoraggiarne il decollo e garantire una buona dimensione commerciale.

Di fatto, questo non è sempre il caso: ad esempio, il 75% del legno esportato dalla Finlandia verso l'Italia attraversa la Germania e le Alpi mentre potrebbe essere trasportato per mare¹⁵.

L'Unione dispone, infatti, di una fitta rete di fiumi in gran parte collegati da canali artificiali, che sfociano nell'oceano Atlantico e nel Mare del Nord; recentemente sono stati sviluppati collegamenti anche con il bacino del Danubio grazie al canale Reno-Meno-Danubio. Nei sei paesi dell'Unione attraversati da tale rete, il trasporto per via navigabile rappresenta il 9% del traffico merci. Tenendo conto dei paesi candidati all'adesione e del bacino del Danubio fino al Mar Nero, ben dodici paesi europei saranno interessati da tale rete, sulla quale transitano 425 milioni di tonnellate ogni anno.

Il trasporto per via navigabile è il naturale alleato del trasporto marittimo. Esso assume un ruolo di crescente importanza per i grandi porti del Mare del Nord che spediscono e rispediscono per tale via gran parte del proprio traffico container. In alcuni dei paesi non legati alla rete nord-ovest europea, gli esistenti bacini, in particolare quello del Rodano, del Po e del Douro, presentano un interesse crescente in termini di navigazione regionale ma anche di trasporti fluviali-marittimi, che hanno visto crescere la propria importanza grazie anche ai

¹⁵ Fonte Libro Bianco – La politica europea dei Trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.

progressi tecnici realizzati nella progettazione di navi in grado di navigare tanto in mare aperto che sui fiumi.

Il trasporto fluviale consuma, infatti, poca energia, produce poco rumore ed occupa poco posto. In termini di efficienza energetica un chilo di petrolio permette di spostare di un chilometro 50 tonnellate su strada, 97 tonnellate per ferrovia e 127 tonnellate per via navigabile¹⁶.

Si tratta, peraltro, di un modo molto sicuro, che lo rende particolarmente adatto al trasporto di sostanze pericolose (prodotti chimici). Il numero di incidenti, tenuto conto dei volumi trasportati, è assolutamente trascurabile. Il trasporto fluviale è affidabile e particolarmente adatto al trasporto di più grandi quantità ad un costo contenuto sulle lunghe distanze (prodotti pesanti, materiale industriale alla rinfusa, prodotti di costruzione, materiali di scarto). In mezza giornata i battelli possono collegare Duisburg a Rotterdam percorrendo i 225 chilometri che li separavano, indipendentemente dalle condizioni del traffico, che influenzano gli altri modi di trasporto. Per determinati itinerari, il trasporto fluviale rappresenta, quindi, un'alternativa molto competitiva rispetto al trasporto su strada o per ferrovia e potrebbe, nel quadro dell'allargamento dell'Unione europea, contribuire sostanzialmente a decongestionare le direttrici di traffico est-ovest. Le vie navigabili presentano, inoltre, sia per le infrastrutture che per i battelli, capacità non sfruttate che permetterebbero loro di sostenere volumi di traffico ben più importanti di quelli attuali. Ciò dipende in particolare dal fatto che le politiche nazionali di investimento nelle infrastrutture di trasporto hanno spesso privilegiato gli altri modi di trasporto, penalizzando le vie navigabili, senza eliminare le strozzature esistenti nella rete. Come dimostra la rinuncia a progetti rappresentativi, quali il canale Reno-Rodano, qualsiasi nuovo progetto di costruzione di canali può presentare impatti ambientali potenzialmente negativi sull'ecosistema che vanno valutati con attenzione.

1.7 La Rete Transeuropea di trasporto (Reti TEN): la situazione e le scelte

La rete transeuropea di trasporto (TEN-T) è indispensabile, quindi, per assicurare la libera circolazione delle merci nell'Unione europea. Su di essa viaggia circa la metà delle merci e dei passeggeri. Gli orientamenti per la TEN-T definiscono le priorità dell'Unione europea, applicando l'etichetta di "rete" a determinati itinerari, per concentrare così il sostegno finanziario comunitario a favore di progetti con un valore aggiunto comunitario più elevato.

Benché il sostegno finanziario comunitario proveniente dal bilancio TEN sia piuttosto limitato (in linea di principio è inferiore al 10%), il fondo di coesione, il FESR, svolge un ruolo

¹⁶ Fonte Libro Bianco – La politica europea dei Trasporti fino al 2010: il momento delle scelte

importante, così come la BEI e in una certa misura anche i fondi RST (Ricerca e servizio per il territorio). La rete serve da quadro di riferimento per altra legislazione comunitaria e promuove la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. Alcuni importanti progetti sono inclusi in un elenco di progetti prioritari.

Essi rappresentano solo una parte dei numerosi progetti della TEN-T, tuttavia la loro selezione tra un ampio ventaglio di progetti li rende particolarmente visibili, un elemento che consente di concentrare, attirare e coordinare le risorse finanziarie.

Le cifre dell'attuale rete TEN-T¹⁷:

- 75 200 km di strade
- 78 000 km di ferrovie
- 330 aeroporti
- 270 porti marittimi internazionali
- 210 porti per la navigazione interna

Anche i sistemi di gestione del traffico e i sistemi di navigazione e informazione degli utenti fanno parte della TEN-T.

Gli ultimi orientamenti per la rete TEN-T sono stati fissati nel 1996. Come sottolinea il Libro Bianco del 2001 sui trasporti, essi dovrebbero essere adattati per tenere conto del preoccupante aumento della congestione dovuto al persistere di strozzature, a raccordi mancanti e alla carenza di interoperabilità così come dell'urgente necessità di promuovere un riequilibrio fra i modi di trasporto. La prospettiva dell'allargamento, ha sicuramente accentuato in quel periodo la necessità di un nuovo approccio per conservare la competitività dell'economia europea e garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile dei trasporti. Nel frattempo, i Consigli europei di Göteborg, Barcellona e Bruxelles hanno ripetutamente sollecitato le istituzioni comunitarie ad adottare entro il 2003 una versione riveduta degli orientamenti così come nuovi progetti prioritari.

Nell'ottobre del 2001 la Commissione ha proposto una prima revisione limitata, che è stata accettata, nei suoi tratti essenziali, dal Parlamento europeo. Tuttavia, mancava ancora un accordo all'interno del Consiglio Trasporti.

Senza attendere l'adozione finale di questa prima proposta, Loyola de Palacio, vicepresidente della Commissione e responsabile dell'energia e dei trasporti, ha deciso di avviare una seconda fase di revisione approfondita degli orientamenti per la TEN-T. Per coinvolgere gli Stati in questo ampio esercizio fin dall'inizio, vista la portata dell'impatto

¹⁷ Fonte: "Commissione europea Direzione generale dell'energia e dei trasporti. - Progetti prioritari per la rete transeuropee di trasporto fino al 2020".

territoriale e finanziario di importanti progetti infrastrutturali, la Commissione ha dovuto istituire un gruppo di alto livello sulla TEN-T presieduto da Karel Van Miert, ex vicepresidente della Commissione, responsabile in particolare della politica dei trasporti. Al gruppo è stato affidato il mandato di identificare entro l'estate del 2003 i progetti prioritari e le tematiche orizzontali di importanza fondamentale per la rete transeuropea di trasporto fino al 2020 sulla base delle proposte degli Stati membri e dei paesi in via di adesione. Il gruppo, costituito da un rappresentante per ogni Stato membro, un osservatore per ogni paese in via di adesione e un osservatore della Banca europea per gli investimenti (BEI), si è riunito 10 volte tra dicembre 2002 e giugno 2003.

Dopo aver preso in considerazione 100 progetti presentati dagli Stati membri e dai paesi in via di adesione, il gruppo ha sviluppato una sua metodologia di selezione scegliendo un numero limitato di progetti prioritari per la rete di trasporto dell'Unione europea allargata. Il gruppo ha preso in considerazione gli ostacoli di natura finanziaria, legale e amministrativa alla realizzazione di questi progetti. Infine, ha presentato una serie di raccomandazioni per la preparazione delle prossime fasi della costruzione della rete. Ha, inoltre, identificato una serie di nuovi progetti prioritari e di altri progetti di rilievo ritenuti fondamentali per facilitare gli scambi transnazionali nel mercato unico e promuovere l'intermodalità con l'obiettivo di ottenere un riequilibrio territoriale dell'Unione allargata. È importante sottolineare la distinzione tra queste priorità e l'ammissibilità del finanziamento comunitario. L'ammissibilità è specifica di ogni strumento finanziario ed è considerata su base individuale. Diversi altri progetti non inclusi nella relazione del gruppo non sono meno importanti e potranno ricevere finanziamenti. Tuttavia, è stato necessario operare delle scelte.

Il gruppo ha orientato la Commissione perché si concentrasse su due obiettivi principali per i progetti prioritari:

1. completare entro il 2010 cinque dei quattordici progetti prioritari identificati dal gruppo Christophersen¹⁸ nel 1994 e confermati dai Consigli europei di Essen e Dublino;
2. avviare 22 nuovi progetti prioritari entro il 2020.

¹⁸ I 14 progetti prioritari per il settore dei trasporti hanno carattere strategico al fine di migliorare la competitività, la coesione del territorio e l'economia dell'Unione e contribuiscono al miglioramento delle prospettive di crescita e di occupazione a breve / medio termine.

I progetti, che rientrano nel programma TEN, mirano a tre obiettivi:

- a) superare la scarsa accessibilità delle regioni periferiche;
- b) potenziare le dotazioni di scambio fra sistemi ferroviari, stradali, marittimi ed aeroportuali;
- c) elevare gli standard delle reti di trasporto nei paesi dell'Europa centrale e dell'est.

Gli interventi infrastrutturali identificati come prioritari per l'UE sono:

- 1) Treno ad alta velocità/ trasporto combinato Nord-Sud - 2) Treno ad alta velocità (Parigi)-Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra - 3) Treno ad alta velocità Sud - 4) Treno ad alta velocità Est - 5) Ferrovia convenzionale/trasporto combinato: linea Betuwe - 6) Treno ad alta velocità/trasporto combinato Francia-Italia - 7) Autostrade greche: PATHE - 8) Autostrada Lisbona-Villadolid - 9) Collegamento ferroviario convenzionale Cork-Dublino-Belfast-Larne-Stranraer - 10) Aeroporto della Malpensa (Milano) - 11) Collegamento fisso ferrovia/strada tra Danimarca e Svezia - 12) Triangolo nordico (Finlandia/Norvegia/Svezia) ferrovia/strada - 13) Collegamento stradale Irlanda/Regno Unito/Benelux - 14) Linea principale costa occidentale Regno Unito (ferrovia).

I progetti prioritari proposti sono suddivisi in 4 elenchi. Completare entro il 2010 cinque dei progetti approvati al Consiglio di Essen era (e continua ad esserlo) uno degli obiettivi. Alcuni progetti prioritari sono in via di completamento e nella maggior parte dei casi la loro ultimazione è prevista entro il 2007. Il gruppo raccomanda il proseguimento dei lavori su questi progetti prioritari secondo i calendari approvati. I progetti sono inclusi nell'elenco 0 di seguito riportato.

Altro obiettivo è quello di avviare 22 nuovi progetti prioritari entro il 2020 nell'Unione europea allargata. Occorre trarre lezioni importanti dal passato e dai ritardi accumulati dai progetti di Essen. Dopo avere preso in considerazione 100 progetti, tutte le delegazioni hanno raggiunto un accordo sui nuovi progetti prioritari. Si prevede che 18 di questi progetti saranno operativi entro il 2020, visti gli impegni assunti dagli Stati interessati. I progetti in questione sono riportati nell'elenco 1 (vedi di seguito).

Anche quattro progetti meno sviluppati rappresentano un notevole valore aggiunto per l'Europa. Tuttavia, il gruppo non è riuscito a ottenere da tutti i paesi interessati un impegno per il loro avvio prima del 2010. Questi progetti sono inclusi nell'elenco 2 (vedi di seguito).

Infine, il gruppo ha preso in considerazione una serie di progetti che favoriscono la coesione economica e sociale. La ripresa economica di numerose regioni, soprattutto nei futuri nuovi Stati membri, dipenderà dalla disponibilità di un accesso agevole ai maggiori assi europei, di interconnessioni efficienti e in particolare di buoni collegamenti transfrontalieri. Senza pregiudicare l'ambito di applicazione degli strumenti finanziari dopo il 2006, è stato possibile selezionare solo i progetti più importanti tra quelli inizialmente classificati come prioritari. Questi progetti sono inclusi nell'elenco 3 (qui di seguito).

La situazione attuale vede quanto segue:

Elenco 0

- 3 progetti terminati (linea ferroviaria Cork-Dublino-Belfast-Stranraer, aeroporto di Malpensa, raccordo sull'Öresund);
- 5 progetti da terminare entro il 2010 (linea Betuwe, treno ad alta velocità Parigi-Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra, autostrade greche, collegamento stradale UK/IRL/Benelux, linea ferroviaria principale lungo la costa occidentale del Regno Unito);
- importanti sezioni di 6 progetti saranno completate entro il 2010 (Berlino-Verona, linea TGV Sud, linea TGV Est, Lione-Torino-Trieste, collegamento multimodale Portogallo/Spagna/resto d'Europa, triangolo nordico).

Elenco 1

1. attuare il Programma GALILEO (Global positioning system for the infrastructure European space Policy);
2. eliminare le strozzature sui bacini di Reno, Meno e Danubio;
3. autostrade del mare;
4. linea ferroviaria mista Lione-Trieste/Koper-Lubiana-Budapest;
5. linea ferroviaria mista Berlino-Verona-Napoli/Milano-Bologna;
6. linea ferroviaria mista frontiera Grecia/Bulgaria-Sofia-Budapest-Vienna-Praga-Norimberga;
7. linee ferroviarie ad alta velocità, Europa sudoccidentale;
8. linea ferroviaria mista Danzica-Varsavia-Brno/Zilina;
9. linea ferroviaria mista Lione/Genova-Basilea-Duisburg-Rotterdam/Anversa;
10. linea ferroviaria mista Parigi-Strasburgo-Stoccarda-Vienna- Bratislava;
11. interoperabilità della rete ferroviaria ad alta velocità nella penisola iberica;
12. collegamenti multimodali Irlanda/UK/Europa continentale;
13. ponte stradale e ferroviario sullo stretto di Messina;
14. raccordo fisso stradale/ferroviario sul Fehmarn Belt;
15. il triangolo nordico;
16. collegamento multimodale Portogallo/Spagna con il resto d'Europa;
17. autostrada frontiera Grecia/Bulgaria –Sofia – Nadlac(Budapest)/(Costanza);
18. autostrada Danzica –Katowice –Brno / Zilina -Vienna.

Elenco 2

1. Nuova ferrovia ad alta capacità attraverso i Pirenei;
2. ferrovia del Baltico: Helsinki-Tallinn-Riga-Kaunas-Varsavia;
3. linea ferroviaria per trasporto merci Danzica-Bydgoszcz-Katowice-Zwardon;
4. via navigabile interna Senna-Schelda.

Elenco 3

1. Accessibilità e interconnessioni delle reti.
 - Centri logistici multimodali a Slawkow (Polonia) con collegamenti alla rete ferroviaria a scartamento russo;
 - linea ferroviaria Bari–Duazzo-Sofia-Varna/Bourgaz (mar Nero);
 - linea ferroviaria Napoli-Reggio Calabria-Palermo;

- corridoio stradale/ferroviario tra Irlanda occidentale e Dublino;
- porto di Limassol e relativo accesso stradale;
- porto di Larnaka e relativo accesso stradale;
- porti della Valletta e di Marsaxlokk;
- corridoio intermodale mar Ionio/Adriatico;
- strada Dover-Fishguard (esclusa l'autostrada M25).

2. Collegamenti transfrontalieri.

- Autostrada Dresda/Norimberga-Praga-Linz;
- linea ferroviaria Praga/Linz;
- autostrada Zilina-Bratislava-(Vienna);
- linea ferroviaria Maribor-Graz;
- autostrada (Ljubljana)-Maribor-Pince-Zamardi-(Budapest);
- migliorare l'attraversamento stradale dei Pirenei.

Il gruppo ha, inoltre, identificato un certo numero di collegamenti con paesi terzi che risultano interessanti per sviluppare il commercio esterno dell'Unione europea e migliorare le condizioni di transito di alcuni nuovi Stati membri. Di conseguenza, il gruppo ne raccomanda lo sviluppo, in particolare ricorrendo agli strumenti finanziari strutturali, per le sezioni in territorio comunitario, o nel quadro di accordi di transito o di associazione tra la Comunità e paesi terzi per quelle al di fuori dei confini dell'Unione.

1.7.1 Misure prioritarie per gestire meglio i trasporti

Oltre ad avere selezionato un numero limitato di progetti prioritari qui delineati, il gruppo ha identificato misure prioritarie orizzontali che contribuiscono a migliorare l'organizzazione e la gestione del traffico. Tra esse figurano come visto:

1. le autostrade del mare (progetto prioritario n. 3):
 - autostrada del mar Baltico;
 - autostrada dell'Europa occidentale;
 - autostrada dell' Europa sudorientale;
 - autostrada dell'Europa sudoccidentale.

Per avviare la realizzazione dei progetti, il gruppo ha raccomandato che gli Stati membri attuali e futuri presentassero alla Commissione proposte di progetti transnazionali entro il 2007;

2. e poi ancora, i sistemi di gestione dei trasporti:

- costruire una rete ferroviaria europea (realizzare l'interoperabilità delle reti ferroviarie, riservandone una parte al trasporto merci);
- integrare la gestione del traffico aereo;
- gestire il traffico fluviale;
- controllare il traffico marittimo ed eliminare gli ostacoli che limitano la capacità aeroportuale.

I finanziamenti per i progetti prioritari selezionati dal gruppo sono stimati a circa 235 miliardi di euro fino al 2020, di cui oltre 110 per i progetti di Essen/Dublino ancora da realizzare. Il costo totale della rete (progetti prioritari e altri progetti) è stimato a oltre 600 miliardi di euro e gli investimenti necessari per realizzare i progetti prioritari raccomandati rappresentano in media lo 0,16% del PIL, sono tuttavia investimenti produttivi fondamentali che miglioreranno il potenziale di crescita economica¹⁹. In questo contesto, l'attenzione dei responsabili politici deve essere attirata sull'incompatibilità a lungo termine tra l'importanza dell'esecuzione dei progetti e i limiti posti ai finanziamenti pubblici. Considerata la situazione, il gruppo ha espresso alcune raccomandazioni a proposito dei finanziamenti, come si evince dal rapporto stesso:

- garantire il finanziamento dei progetti prioritari. Tra il 2000 e il 2006 la quota comunitaria del finanziamento per la costruzione della rete TEN-T è stata di circa 20 miliardi di euro. La realizzazione della rete rischia di rimanere un progetto sulla carta se la Comunità europea non mette a disposizione nuove risorse finanziarie. Le autorità di bilancio dovrebbero stanziare fondi adeguati per il periodo 2007-2013 e i fondi devono essere fonti di incentivi e devono concentrarsi sui progetti prioritari;
- aumentare la quota del finanziamento comunitario per i progetti transfrontalieri. Secondo il gruppo dovrebbe essere preso in considerazione un sistema che permetta una maggiore modulazione della quota di intervento in base ai vantaggi per gli altri paesi, in primo luogo per potenziare il sostegno ai progetti transfrontalieri. La proposta della Commissione di aumentare la quota del bilancio TEN dal 10% al 20% per determinate sezioni transfrontaliere di importanza vitale rappresenta un presupposto minimo e dovrebbe essere riesaminata. La capacità di finanziamento

¹⁹ Fonte: "Commissione europea Direzione generale dell'energia e dei trasporti. - Progetti prioritari per la rete transeuropee di trasporto fino al 2020".

della Banca europea per gli investimenti potrebbe essere sviluppata con varie tecniche di ingegneria finanziaria, in particolare creando un nuovo strumento per gli investimenti nel settore TEN fino a un volume di 50 miliardi per i progetti transfrontalieri, con la possibilità di concedere prestiti a lungo termine;

- i partenariati pubblico-privato dovrebbero essere incentivati. Occorre creare un quadro giuridico adeguato a livello comunitario, in particolare per i diritti di concessione e la tariffazione per l'uso dell'infrastruttura. Sarebbe opportuno istituire nuovi meccanismi di garanzia, come nel contesto del fondo reciproco di garanzia contro i rischi, per coprire anche i rischi di ritardi o di mancato completamento di determinate sezioni che potrebbero mettere in pericolo la realizzazione di un progetto;
- coordinare i progetti con maggiore efficienza. Il coordinamento operativo (non solo finanziario) tra gli Stati interessati dai progetti deve essere rafforzato e istituzionalizzato.

I progetti prioritari selezionati sono quelli che contribuiscono maggiormente alla promozione del traffico transnazionale sui principali assi transeuropei, caratterizzati da flussi di traffico massicci e inevitabili per ragioni geografiche o economiche. L'identificazione di questi assi facilita la determinazione di un ordine di importanza delle priorità e l'adozione di un coordinamento coerente tra i piani nazionali. Questa identificazione iniziale doveva essere completata da un'analisi più dettagliata dei flussi di traffico nell'Unione europea composta da 27 paesi insieme alla definizione di una rete di base che comprenda questi assi (uno strumento di lavoro indispensabile per il controllo dei progetti prioritari raccomandati e la futura revisione dell'elenco).

Un gruppo di alto livello analogo dovrebbe essere istituito a scadenze periodiche, con il compito di sincronizzare questo esercizio con la revisione periodica delle prospettive finanziarie della Comunità, per valutare i progressi compiuti con i progetti prioritari e prendere in considerazione l'inclusione di nuovi progetti nell'elenco 0, se necessario, la cancellazione dall'elenco di progetti che sono stati bloccati per troppo tempo. Il gruppo suggerisce l'avvio di questo esercizio per il 2010.

1.8 La politica dell'Ue per le diverse modalità di trasporto fino al 2010 e il tema dei corridoi europei: il momento delle scelte

Il contenuto di tutta la strategia d'integrazione territoriale rientra nella competenza delle autorità nazionali, regionali e locali che devono adottare le decisioni.

Il livello transnazionale deve essere considerato il cardine di un' integrazione completa delle politiche territoriali. A questo livello, è possibile elaborare chiare strategie territoriali che realizzino gli elementi di un'agenda territoriale europea e facciano riferimento alle politiche applicate al livello regionale e locale per diverse parti dell'ambito della strategia. La messa a punto di queste strategie transnazionali integrate potrebbe, quindi, svolgere un ruolo positivo d'orientamento sia per la differenziazione delle politiche settoriali comunitarie nelle varie parti dell'Unione, sia per il coordinamento di queste stesse politiche con le relative politiche nazionali.

Una stretta cooperazione a livello europeo è la principale condizione per la eventuale realizzazione di alcune opzioni politiche, quali:

- il collegamento in rete delle città;
- l'accessibilità intercontinentale più equilibrata dei principali porti e aeroporti;
- l'equivalenza dell' accesso ai servizi di telecomunicazioni;
- la multimodalità negli eurocorridoi, lo sviluppo di una rete ecologica europea.

È chiaro, tuttavia, che queste varie politiche interferiscono tra loro sul terreno e possono addirittura entrare in conflitto: ciò può avvenire ad esempio tra lo sviluppo di una rete ecologica a livello europeo e la costruzione di infrastrutture, anche necessarie allo sviluppo della multimodalità.

Agendo principalmente attraverso le politiche comunitarie e concentrandosi sui rapporti reciproci tra le varie opzioni politiche, è possibile fornire, partendo da un punto di vista territoriale. Un quadro delle azioni-obiettivo per un coordinamento a livello europeo. Elenchiamo qui di seguito i principali elementi:

1. Miglioramento dell'equilibrio territoriale e della coesione economica e sociale: sono obiettivi generali che possono rafforzarsi l'uno con l'altro, se si considerano gli elementi caratteristici del territorio europeo. La coesione economica e sociale rimane un fine fondamentale per l'insieme dell'Unione e dovrebbe ispirare profondamente la concezione e la realizzazione dell'agenda europea di sviluppo territoriale.

2. Competitività urbana e regionale equilibrata: è il fine ultimo di una metodologia integrata applicata al collegamento in rete delle città e allo sviluppo della cooperazione e delle complementarità tra le città stesse. In linea di principio, tutte le città dovrebbero contribuire alla crescita economica europea. Ciò comporta la necessità di agire a favore di una gerarchia più coerente tra le città, assegnando loro ruoli nettamente definiti a livello regionale, nazionale e internazionale.
3. Miglioramento dell'accessibilità: pur nell'impossibilità di garantire lo stesso grado di accessibilità in tutte le parti dell'Unione, soprattutto per quanto riguarda le zone fragili o protette, è indispensabile compiere sostanziali progressi, soprattutto nelle regioni marginali. Il successo dipenderà dalla capacità dell'Europa di far cooperare le varie parti interessate (regioni e città, ministri competenti, società di trasporto) e a combinare coerentemente le varie modalità di trasporto.
4. Rafforzamento delle regioni frontaliere dell'Unione e delle loro città: le politiche relative alla multimodalità negli eurocorridoi, all'equivalenza dell'accesso ai servizi di telecomunicazione e all'accessibilità intercontinentale potrebbero concentrarsi sull'assetto del territorio delle regioni frontaliere e delle loro città, tenendo presente il loro ruolo nel processo di allargamento dell'Unione, e sullo sviluppo di buone relazioni territoriali con i paesi terzi.
5. Assetto degli Eurocorridoi: gli eurocorridoi possono essere utilizzati come strumenti concettuali per l'integrazione delle politiche riguardanti lo sviluppo della multimodalità, la cooperazione tra città, il miglioramento delle infrastrutture e del trasporto nelle regioni più periferiche, la riduzione del congestionamento del traffico, l'accessibilità intercontinentale, ecc. Essi potrebbero contribuire notevolmente alla coerenza del territorio europeo. Sono ipotizzabili numerosi corridoi. Alcuni di essi emergono già, soprattutto nelle zone densamente popolate, in altre parti del territorio, tali corridoi possono essere progettati e collegati a quelli già esistenti. Occorre procedere all'identificazione delle principali maglie e delle reti secondarie mancanti.
6. Strategie transnazionali: le aree transnazionali sono territori geograficamente continui che trascendono le frontiere di più paesi; è a livello transnazionale che l'integrazione degli obiettivi e delle opzioni politiche nelle strategie territoriali e nei programmi

d'azione può essere agevolmente realizzata. Ad esempio, le politiche orientate verso la creazione di una rete ecologica, la gestione dei rischi nelle regioni esposte alle calamità naturali, la gestione delle acque, il miglioramento della posizione dei piccoli centri nelle zone rurali, la ristrutturazione dei paesaggi, il trasporto multimodale, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto nelle regioni, le più periferiche, sono altrettanti problemi da affrontare a livello transnazionale. Le strategie transnazionali che integrano tali politiche potrebbero svolgere il ruolo di cerniera tra politiche complementari a livello europeo e regionale/locale. Il livello transnazionale è anche quello cui si ricollegano numerose sfide territoriali di dimensione europea e in cui può essere trovata una base per la cooperazione tra regioni e tra città al di là delle frontiere nazionali.

7. Azione per l'integrazione delle politiche transnazionali a livello regionale e locale: questa iniziativa ha rilevato che esiste già la volontà politica, tra gli Stati membri e le Regioni, di agire in modo concertato nella realizzazione di programmi che possono essere considerati come una prima esperienza sulla via di uno sviluppo di strategie territoriali integrate a livello transnazionale. Gli Stati membri intendono cooperare, in alcuni casi anche con partners esterni, in sette aree transnazionali.

A livello regionale, l'azione che sostiene le opzioni politiche individuate riguarda:

- la diffusione dell'accessibilità tramite il collegamento dei sistemi di trasporto regionali ai sistemi nazionali e internazionali;
- programmi d'azione per la manutenzione dei nuclei abitati nelle zone rurali che subiscono lo esodo della popolazione o l'abbandono delle terre;
- strategie di assetto sostenibile dei paesaggi e valutazione della loro capacità ad accogliere gli impianti di sfruttamento d'energie rinnovabili;
- contributi allo sviluppo coordinato delle infrastrutture di trasporto;
- assetto transfrontaliero di paesaggi e di ecosistemi di importanza regionale ed europea

A livello locale, l'azione che sostiene le opzioni politiche prescelte riguarda:

- strategie comuni di diversificazione economica al fine di sviluppare grappoli e reti di città;

- adozione di modelli di assetto della città sostenibile, comprendenti la promozione del trasporto multimodale e la riduzione dei bisogni di mobilità;
- instaurazione di partnership città-campagna che mettano a profitto le prospettive offerte in materia di nuove strategie di sviluppo territoriale sostenibile delle città e della loro zona d'influenza rurale;
- programmi d'azione per la protezione e la conservazione del patrimonio urbano e per la promozione di un'architettura di elevata qualità.

L'iniziativa Interreg (1994-1999) è lo strumento utilizzato per l'integrazione di politiche transnazionali a livello regionale e locale. Si articola in tre sezioni:

- la cooperazione transfrontaliera (sezione A);
- il completamento delle reti energetiche (sezione B);
- la cooperazione in materia di assetto territoriale (sezione C).

Gli Stati membri hanno presentato 59 Programmi operativi relativi all'attuazione di Interreg II., gli stanziamenti accordati sono destinati di solito a misure infrastrutturali (trasporti, ambiente, telecomunicazioni, ed energia), all'agricoltura, al turismo, alle risorse umane, all'istruzione, alla sanità, alla formazione professionale e alla pianificazione territoriale.

Considerazioni finali

I Trasporti generano circa il 7% del Prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea e impiegano il 5% dell'intera forza lavoro UE, ma sono responsabili, altresì, di quasi un quarto delle emissioni di gas a effetto serra. In questo settore si concentrano, pertanto, gli ingredienti tipici e le sfide principali sul fronte dello sviluppo sostenibile, che racchiude:

- sviluppo economico
- sviluppo sociale
- rispetto dell'ambiente.

I trasporti e le infrastrutture rappresentano una componente essenziale per lo sviluppo armonioso e sostenuto delle economie moderne. Non esiste sistema economico solido - in grado di crescere, creare ricchezza e lavoro - che non sia dotato di infrastrutture moderne, su cui operare servizi di trasporto efficienti. Occorre, tuttavia, aggiornare l'approccio alle Reti TEN. Questi grandi assi non costituiscono soltanto la spina dorsale di un sistema dei Trasporti

veramente integrato, ma anche un laboratorio per le tecnologie più avanzate: un luogo dove l'apertura dei mercati, la trasparenza dell'informazione e la semplificazione delle procedure si completano e si fondono.

Il sistema dei Trasporti è chiamato a confrontarsi con una sfida interessante: rafforzare la propria competitività, rispettando al contempo all'Ambiente.

Le capacità di riavviare la crescita economica in Europa, nel breve e medio termine, dipendono dalla qualità delle sue infrastrutture di Trasporto, dove il programma delle Reti transeuropee fa la "parte del leone".

A prescindere dalla particolare congiuntura economica, queste misure perseguono i nostri obiettivi di lungo termine: assicurare la competitività dell'Europa grazie a un network di infrastrutture durevoli, efficienti e al servizio dei cittadini.

E' necessario il ruolo fondamentale della BEI per quanto riguarda il sostegno ai progetti TEN-T: il bilancio del programma TEN-T resta insufficiente rispetto al fabbisogno: 8 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, mentre per lo stesso periodo la richiesta in termini di investimenti è di 350 miliardi di euro.

La politica di dispersione a pioggia dei finanziamenti si sta velocemente superando e attualmente è necessario che ci si impegni con tutte le forze a livello europeo a favore dei trasporti in quanto priorità a livello sia europeo ma anche nazionale, perché gli Stati membri sono e restano i maggiori contributori, ma anche i maggiori utilizzatori della rete.

Non esiste economia competitiva senza trasporti affidabili, efficienti e sicuri: sia che si tratti di trasporto dei passeggeri o di continuità della linea logistica, il sistema dei trasporti permette la libera circolazione delle persone e delle merci - libertà fondamentali dell'Europa economica sin dal 1958.

"A quasi dieci anni dalla definizione della Strategia di Lisbona, la politica delle Reti transeuropee di trasporto (TEN-T) giocherà un ruolo fondamentale nell'economia europea, e di conseguenza sull'equilibrio economico globale. Il rallentamento economico ha inciso gravemente sui Trasporti europei e, in particolare, sul trasporto merci con un calo del relativo volume compreso fra il 30% e il 40%, a seconda dei modi di trasporto e degli operatori del settore. L'Unione europea ha contribuito con 500 milioni di euro allo sforzo di ripresa economica, sostenendo grandi progetti di infrastrutture come parte essenziale della risposta alla crisi economica. Nel lungo termine, sarà necessario potenziare la qualità delle nostre infrastrutture. Saremo così pronti allorché la ripresa economica inizierà a dispiegare i suoi effetti positivi. La Commissione ha già formulato delle proposte con il Libro verde sul futuro delle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T). Questa strategia si iscrive in una visione più

ampia e globale sul futuro della politica dei Trasporti che dovrà articolarsi attraverso una serie di assi chiave:

- controllo dell'impatto ambientale;
- reti più integrate;
- tecnologie al servizio della riduzione del consumo energetico, della fluidità del traffico e della sicurezza”(Ministro Tajani, Napoli 2008).

Per quanto riguarda il controllo dell'impatto ambientale il Presidente Barroso ha indicato come uno degli obiettivi da perseguire la 'decarbonizzazione' dei Trasporti. E' chiaro che l'obiettivo della decarbonizzazione richiede una migliore articolazione fra sviluppo economico e controllo dell'impatto ambientale. Si tratta di un obiettivo trasversale che deve guidare ogni Azione. In tale contesto, occorre adottare una politica per i trasporti che miri all'integrazione modale sia dal punto di vista infrastrutturale che tecnologico.

Per realizzare l'obiettivo trasversale delle reti integrate è necessaria una rottura col passato dove ogni modo di trasporto ha visto la propria rete svilupparsi senza tenere conto degli altri modi. Oggi è indispensabile invertire questa tendenza e per questo è necessario ottimizzare l'impiego dei vari modi di trasporto - stradale, ferroviario, aereo, marittimo, vie navigabili interne - per trovare un equilibrio intermodale.

Per quel che riguarda, infine, le tecnologie al servizio della riduzione del consumo energetico, della fluidità del traffico e della sicurezza, i trasporti del futuro devono integrare le nuove tecnologie, mettendole al servizio del rendimento energetico, della fluidità e della sicurezza del traffico: carburanti puliti e tecnologie a minore consumo di energia. Attualmente i trasporti dipendono per circa il 95% dai combustibili fossili. Per questo l'efficienza energetica è una sfida chiave dei trasporti europei del futuro. Un sfida che può essere vinta mediante un maggiore utilizzo dell'elettricità o dei biocarburanti, ma anche facendo ricorso a tecniche che consentono un minore consumo di energia.

“Per quanto riguarda la fluidità, i Sistemi intelligenti di trasporto (ITS) offrono enormi opportunità di migliorare l'efficienza dei nostri trasporti: progetti come Galileo contribuiranno a superare il problema. Aprire le reti transeuropee a un traffico più intenso nel quadro di un mercato aperto presuppone una gestione ottimale dei flussi. La politica TEN-T è ormai matura e si deve aprire al mondo. Da oltre quindici anni, la politica delle TEN-T si è sviluppata essenzialmente all'interno dell'Unione europea. Nel quadro della realizzazione del mercato interno, costituiva una priorità legittima. Forte degli importanti successi ottenuti, tuttavia essa ha ormai raggiunto un grado di maturità tale che ci consente di metterla a disposizione dei paesi vicini, come sta avvenendo:

1. apertura verso il Nord
2. apertura verso l'Africa
3. infine, si dovrà definire il modo migliore per includere nell'estensione delle TEN-T i Balcani, la Turchia e il Mediterraneo occidentale”(Antonio Tajani, vicepresidente Commissione europea, 2008).

Tradizionalmente, la realizzazione delle infrastrutture di trasporto poggia sui bilanci pubblici, regionali, nazionali o comunitari. La maggior parte dei progetti stradali o ferroviari in corso di realizzazione segue questo schema. Il loro costo è così sostenuto dalla società nel suo insieme. Il fabbisogno finanziario per lo sviluppo delle rete transeuropea dei trasporti, per i soli grandi progetti prioritari, supera i 110 miliardi di euro, per cui è risultato necessario attribuire un ordine prioritario ai vari progetti. I finanziamenti pubblici hanno quindi privilegiato la realizzazione negli Stati membri delle linee ad alta velocità (come ad esempio il TGV Parigi-Strasburgo) a scapito di progetti come i valichi alpini a connotazione merci e con una vocazione internazionale che per la loro natura transfrontaliera sembrano meno redditizi. Questa logica, che detta le scelte nazionali, non è priva di ripercussioni sull'equilibrio strada/ferrovia.

Ad integrazione dei finanziamenti nazionali, i finanziamenti comunitari (fondi strutturali, fondi di coesione e bilancio dedicato alla rete transeuropea) offrono un sostegno finanziario diretto a studi o lavori. Nel caso del bilancio della rete transeuropea, la partecipazione della Comunità è limitata al 10% del costo totale dell'investimento. Il ruolo di questi interventi è quello di facilitare l'avvio del progetto o degli studi a monte dei progetti grazie al cofinanziamento, di mobilitare i potenziali investitori in modo coordinato e di stimolare l'elaborazione di pacchetti finanziari innovativi.

Per i progetti scaglionati su diversi anni, la Commissione ha proposto d'istituire un programma indicativo pluriennale per il periodo 2001-2006, in modo da poter meglio programmare le spese e di garantire, nei confronti dei finanziatori, la continuità del sostegno finanziario comunitario.

L'esperienza dimostra tuttavia che, in alcuni casi come ad esempio quelli di progetti prioritari transfrontalieri del tipo Lione-Torino o del futuro attraversamento centrale dei Pirenei, l'attuale tasso di partecipazione comunitaria non costituisce un incentivo sufficiente per mobilitare in modo coordinato i necessari investimenti. È, dunque, auspicabile proporre l'aumento del tasso di partecipazione al 20%, in discussione da anni per i progetti «critici», a forte valore aggiunto per la rete transeuropea ma di debole redditività socioeconomica su scala nazionale. La questione riguarda in particolare i progetti ferroviari transfrontalieri che

prevedono l'attraversamento di barriere naturali, catene montagnose o bracci di mare, per i quali è necessario realizzare grandi opere (ad esempio gallerie o ponti di notevole lunghezza). Il tasso del 20% potrebbe applicarsi, in casi eccezionali, anche ai progetti della rete transeuropea volti ad eliminare strozzature ferroviarie esistenti alle frontiere con i paesi candidati all'adesione.

Mentre per alcuni progetti che beneficiano dei finanziamenti previsti dai fondi strutturali l'intervento comunitario è determinante, poiché il contributo può raggiungere l'80% del costo totale nel caso dei fondi di coesione, gli aiuti finanziari comunitari sono in altri casi concessi con parsimonia e devono essere integrati da notevoli investimenti esterni. Il montante di 4.170 milioni di euro disponibili per il periodo 2000-2006 per la rete transeuropea, stanziato principalmente in favore dei grandi progetti prioritari, ha rappresentato in effetti solo una limitata frazione del fabbisogno. Ciò impone, da un lato, di scegliere i progetti in modo più selettivo e, dall'altro, di disporre di altre fonti di finanziamento pubbliche o private — o una combinazione delle due — al fine di realizzare i progetti. Per massimizzare le ricadute degli aiuti comunitari è, quindi, previsto, senza attendere la revisione degli orientamenti, non solo di rafforzare i criteri di selezione ma anche di subordinare in modo più rigoroso i finanziamenti comunitari all'attuazione di misure che garantiscano l'interconnessione delle infrastrutture interessate, la loro interoperabilità, il loro contributo al decollo dell'intermodalità, una maggior sicurezza e di prevedere il recupero delle sovvenzioni in caso di inosservanza di questo principio.

La rete transeuropea di trasporto dei paesi candidati, identificata nel quadro di «Agenda 2000», ha compreso (e ancora comprende perché non ancora concluso):

- quasi 19.000 km di strade;
- 21000 km di linee ferroviarie;
- 4000km di vie navigabili;
- 40 aeroporti;
- 20 porti marittimi;
- 58 porti fluviali.

Il rapporto fra lunghezza della rete e superficie coperta è in genere molto meno soddisfacente nei paesi candidati rispetto all'Unione, mentre il rapporto fra lunghezza della rete e popolazione è generalmente analogo. In base a tali premesse, l'allargamento comporterà una vera esplosione del movimento di beni e persone tra i paesi dell'Unione.

Le possibili conseguenze dell'assenza di reti efficienti di infrastrutture di trasporto che permettano di far fronte a questa prevedibile crescita dei flussi di scambio sono ancora in gran

parte sottovalutate. Esse costituiscono tuttavia un elemento chiave della strategia di sviluppo economico e di integrazione dei paesi candidati nel mercato interno.

I collegamenti tra gli Stati membri dell'Unione europea e i paesi candidati all'adesione sono, per ragioni storiche, poco sviluppati. Le risorse allocate dei bilanci pubblici sono evidentemente insufficienti a fronte dei 91 miliardi di euro necessari per realizzare, entro il 2015, le infrastrutture prioritarie di trasporto nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, un importo che rappresenta l'1,5 % del loro PIL relativo al periodo considerato. Anche gli aiuti previsti nel quadro dello strumento strutturale di preadesione (ISPA)²⁰ sono molto limitati (520 milioni di euro all'anno per i trasporti). Nel quadro delle future prospettive finanziarie della Comunità, la questione riveste un interesse di primo piano.

Di conseguenza, è fondamentale continuare a mobilitare finanziamenti privati, in particolare grazie a prestiti accordati dalla Banca europea per gli investimenti. Come alcuni di essi hanno peraltro già fatto, i paesi interessati dovranno ricorrere per quanto possibile a forme non tradizionali di finanziamento, basate su fondi alimentati da tasse sul carburante e oneri per l'uso delle infrastrutture. I finanziamenti vanno accordati, come è giusto che sia, in via prioritaria alle infrastrutture che permettono l'eliminazione delle strozzature, in particolare alle frontiere, e l'ammodernamento della rete ferroviaria. Oltre alle opere di rinnovamento o di costruzione, è essenziale prevedere il collegamento delle infrastrutture all'attuale rete di trasporto transeuropeo.

Si avverte forte la profonda afasia che sembra avere investito la cultura politica, sociale e istituzionale sui temi impegnativi e complessi dello sviluppo del Mezzogiorno e del suo ruolo in rapporto al sistema Italia, al Mediterraneo e all'Europa. La stessa straordinaria ed ultima opportunità per le regioni dell' "Obiettivo 1" di avvalersi dei Fondi resi disponibili dall'Unione europea non viene colta con lo spessore e la qualità necessaria. Priorità, destinazione, obiettivi certi e di qualità delle politiche nazionali e regionali come sulla finalizzazione delle risorse UE, segnano il passo. Manca il profilo alto, un disegno di fondo, strategico, unitario che risponda sia pure in parte, ad una domanda pressante: quale Mezzogiorno e quale Sicilia si delinea per il 2013 anno-stop dei finanziamenti europei? E' compito delle Istituzioni e delle forze sociali ripensare il Mezzogiorno tra Mediterraneo ed Europa e delineare gli obiettivi fondamentali per il "progetto di sviluppo di occupazione, di sicurezza". Una vera e propria piattaforma-pilota per il Sud. Un trampolino per un salto di qualità del Mezzogiorno e del suo ruolo su scala nazionale, europea, mediterranea. Le Associazioni autonomistiche hanno un ruolo impegnativo da assolvere. Il tempo è quasi scaduto. Bisogna partire da due punti fissi.

²⁰ Al fine di preparare l'adesione dei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale (PECO) l'Unione europea fornisce, tramite lo strumento per le politiche strutturali di preadesione, un sostegno finanziario nel settore della coesione economica e sociale e in particolare in materia di ambiente e di trasporti per il periodo 2000-2006.

Primo. Le analisi Svimez, Istat, eccetera, affermano e dimostrano che il Sud cambia ma arretra ancora. Prodotto interno lordo, valore aggiunto, occupazione, consumi, vanno sotto la media nazionale.

Secondo. Dopo circa 60 anni, la distanza socio – economica - infrastrutturale non è mutata. Sono questi i punti drammatici di riferimento. I nuovi governi delle Istituzioni vanno incalzati sulla base di progetti ed idee-forza che puntino ad una svolta netta della programmazione e della "governance" regionale. Con poche luci e tante ombre una fase si è chiusa. E' obbligatorio per tutti e in primo luogo per i governi territoriali della Sicilia aprire una "nuova fase" sulla base di una radicale discontinuità del modo stesso di concepire, programmare, attuare l'azione di governo sul territorio. Il secondo, riguarda il "che fare". Sia in termini di concreta piattaforma per lo sviluppo, sia in modo diretto e specifico; sarà importante il ruolo degli Enti Locali nella fase "nuova" di innovazione politica, di efficienza e produttività amministrativa di nuovi livelli e qualità di programmazione e di progettualità finanziaria e di obiettivi che il sistema delle Autonomie, a partire dalle Regioni, deve avviare e pilotare con l'obiettivo di costruire il Sistema Mezzogiorno. L'obiettivo, in altri termini, è di porre il Mezzogiorno come sistema integrato di valenza nazionale, europea e mediterranea. La condizione essenziale per passare dal localismo al territorio vasto, alla Regione e dalle Regioni al "sistema" e per assolvere il ruolo di forza motrice dello sviluppo nazionale, europeo, dell'area mediterranea. E' il salto di qualità del quale hanno bisogno il Sud ed il paese. Gli Enti Locali devono interagire con gli specifici obiettivi e programmi di sviluppo regionale. Per questo, decisivo è il ripensamento culturale e politico sul Mezzogiorno.

CAPITOLO SECONDO

La situazione in Italia:

lo stato delle infrastrutture di trasporto e le strategie nazionali

2.1 IL QCS 2000-2006: analisi della situazione di partenza

Il Quadro comunitario di sostegno (QCS) è il documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato. Il QCS contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione. Il QCS è articolato in assi prioritari e attuato tramite uno o più Programmi operativi.

In Italia, il processo formativo di tali documenti è stato avviato nel dicembre 1998 con il coordinamento del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze). I soggetti coinvolti sono stati: regioni, amministrazioni nazionali enti locali e parti economiche e sociali.

Il processo si è concluso con l'elaborazione di questi documenti:

- Programma di sviluppo per il Mezzogiorno
- Programmi operativi regionali (POR)
- Programmi operativi nazionali (PON)

Il QCS 2000-2006 è stato approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, con decisione n. C (2000) 2050.

Finalità del QCS è quello di coordinare gli interventi e renderli più efficaci rispetto alla riduzione del ritardo economico-sociale delle aree del Mezzogiorno d'Italia sulla base di quanto evidenziato dalla strategia di sviluppo.

Obiettivo generale del QCS è:

- raggiungere entro il periodo di attuazione del QCS un sentiero di crescita del Mezzogiorno stabilmente superiore a quello dell'Unione europea;
- ridurre il disagio sociale

Come si finanzia?

Come detto prima le misure d'intervento previste dal QCS sono co-finanziate dai fondi strutturali comunitari e da fondi nazionali pubblici e privati. Per il periodo 2000-2006 i fondi strutturali europei sono quattro:

- FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale
- FSE: Fondo sociale europeo
- FEAOG: Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia
- SFOP: Fondo per le azioni strutturali nel settore della pesca

Infine il QCS 2000-2006 per le regioni obiettivo 1 è articolato su sei assi prioritari:

1. Asse I: Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse naturali)
2. Asse II: Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse culturali)
3. Asse III: Valorizzazione delle risorse umane (Risorse umane)
4. Asse IV: Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi locali di sviluppo)
5. Asse V: Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città)
6. Asse VI: Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e nodi di servizio)

Due principi devono essere tenuti in considerazione nella definizione degli obiettivi specifici e nell'individuazione degli interventi di ciascun asse.

I principi trasversali sono:

- sostenibilità ambientale
- promozione delle pari opportunità

In Italia il QCS 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 prevede 14 Programmi Operativi: 7 regionali (POR) e 7 nazionali (PON), che riguardano nel loro insieme le sole Regioni Obiettivo 1.

Le versioni originarie dei Programmi Operativi sono state approvate nel 2000. Come prevede il Regolamento (CE) 1260/99, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) ed i Programmi Operativi sono stati riesaminati e adeguati a metà del periodo di programmazione (2004), a seguito sia della relativa valutazione intermedia, conclusa a dicembre 2003, sia dell'assegnazione della riserva di premialità, volta a promuovere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della qualità progettuale e l'avanzamento istituzionale. Di conseguenza, nel 2004 sono state approvate le versioni del QCS e dei PO aggiornate a seguito della revisione di metà periodo.

Avendo più volte fatto riferimento ai Programmi Operativi è opportuno spiegare in breve cosa sono realmente questi Programmi Operativi.

I Programmi Operativi (PO) sono documenti approvati dalla Commissione ai fini dell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS). Ogni Programma Operativo comprende:

- a) la descrizione più specifica della strategia perseguita e delle priorità tematiche (gli assi prioritari) di intervento così come individuate dal QCS;

- b) la descrizione sintetica delle misure che attuano le priorità specifiche (assi prioritari) e che sono, a loro volta, i contenitori pluriennali dei singoli progetti (operazioni);
- c) un piano finanziario che, per ciascun asse prioritario e per ogni anno, indica la ripartizione dei Fondi strutturali e degli altri fondi impiegati: i PO sono infatti cofinanziati da Fondi strutturali comunitari ma anche da fondi pubblici nazionali e regionali, e da fondi privati;
- d) le disposizioni di attuazione del Programma Operativo.

I PO sono elaborati dalle relative Autorità di Gestione, e adottati dalla Commissione europea con apposita Decisione. Le informazioni fornite nei Programmi Operativi sono meglio dettagliate nel Complemento di programmazione (CdP), definito come "il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari del Programma Operativo contenente gli elementi dettagliati a livello di misure" e che comprende:

- a) la descrizione più nel dettaglio delle misure fissate dal PO per l'attuazione dei corrispondenti assi prioritari del Programma Operativo, nonché la valutazione ex ante delle misure ed i corrispondenti indicatori per la sorveglianza e il monitoraggio;
- b) la definizione delle categorie di beneficiari finali delle misure;
- c) un piano finanziario, che indica la ripartizione dei Fondi strutturali e degli altri fondi impiegati per ogni anno a livello di ciascuna misura;
- d) le misure che devono assicurare la pubblicità del Programma Operativo;
- e) la descrizione delle modalità convenute fra la Commissione e lo Stato Membro ai fini dello scambio informatizzato dei dati necessari a soddisfare le esigenze di gestione, sorveglianza e valutazione.

A differenza dei PO il CdP è sì elaborato e adottato dalla relativa Autorità di Gestione, ma anche da questo adottato previo accordo del Comitato di Sorveglianza, e trasmesso alla Commissione europea per informazione.

In Italia le Regioni titolari di Programmi Operativi Regionali nell'Obiettivo 1 sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiunge il Molise in sostegno transitorio o phasing out. L'Autorità di Gestione di ciascun Programma è la rispettiva amministrazione regionale.

Tutti i POR hanno un'impostazione uniforme e si dividono in sei capitoli:

1. analisi della situazione di partenza;
2. strategia di sviluppo;
3. assi prioritari d'intervento;

4. misure del Programma;
5. piano finanziario;
6. disposizioni di attuazione.

I Programmi Operativi Nazionali, invece, riguardanti l'Obiettivo 1 sono 7 e intervengono su: ricerca, scuola, sicurezza, sviluppo locale, trasporti, pesca, assistenza tecnica e azioni di sistema (di seguito riportati). Le Autorità di Gestione sono i ministeri di riferimento: Istruzione, Università e Ricerca (per il PON Ricerca e il PON Scuola), Interno, Attività Produttive, Infrastrutture e Trasporti, Politiche Agricole e Forestali, Economia e Finanze.

- PON Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione
- PON Scuola per lo sviluppo
- PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno
- PON Sviluppo imprenditoriale locale
- PON Trasporti
- PON Pesca
- PON Assistenza tecnica e azioni di sistema

2.2 I progetti prioritari: Rete TEN per l'Italia e Corridoio V come direttrice strategica in Europa

2.2.1 La politica dell'Europa

La politica europea delle infrastrutture di trasporto ha oggi a disposizione due strumenti, con finalità complementari:

- la Rete Transeuropea di Trasporto (TEN-T)
- i Corridoi pan-europei che rappresentano il riferimento per gli interventi, in larga parte di nuova realizzazione, di prolungamento verso Est della rete TEN-T, cioè oltre gli attuali confini dell'Unione europea.

La Rete Transeuropea di Trasporto TEN-T nasce da una decisione del 1996 che ha disegnato una rete transnazionale di trasporto (ferrovie, strade, aeroporti, porti) che deve tendere a diventare continua e integrata. All'interno della Rete TEN-T sono stati identificati, nel 1996, 14 Progetti Prioritari, particolarmente importanti per dare continuità alla rete, critici sul piano finanziario o amministrativo (progetti frontalieri, es. ferrovia Monaco-Brennero-

Verona o ferrovia Lione-Torino-Venezia-Trieste), oppure relativamente maturi (es. Malpensa), su cui accelerare progettazione e finanziamenti, sia comunitari sia nazionali.

Durante la Seconda Conferenza Pan-europea che si tenne a Creta nel 1994, vennero per la prima volta prospettati dieci Corridoi di prolungamento ad Est delle reti comunitarie (strada, ferrovia, energia, oleodotti, cavi ottici).

I 10 Corridoi sono stati identificati con precisione nel 1997 e, dopo la dissoluzione della ex-Jugoslavia, sono stati riconsiderati per inserire i territori della Croazia e della Bosnia-Erzegovina.

Oggi le direttrici padana ed adriatica assolvono ad un duplice ruolo: quello di connessione nazionale, sia all'interno delle regioni settentrionali che tra queste e quelle centro-meridionali; quello di connessione internazionale, attraverso i valichi alpini, i porti settentrionali del Tirreno e tutti i porti dell'Adriatico.

La realizzazione di un corridoio Est-Ovest da Lisbona a Kiev interessa 20 regioni dell'Unione europea, attraversando aree abitate da oltre il 20% della popolazione comunitaria (senza contare la Grecia, la Slovenia, l'Ungheria, la Croazia e Ucraina). Queste aree producono (dati del 1999) un valore aggiunto ai prezzi di mercato pari a 1.550.000 milioni di euro.

Il primo elemento su cui si è insistito in precedenza sembra essersi affievolito: il fatto che questo Corridoio fosse un pilastro essenziale dell'allargamento a Est dell'Unione europea, a vantaggio di tutti gli Stati interessati, non sembra sufficiente a giustificarne il successo, anche perché l'obiettivo si raggiunge comunque (e partners come il Portogallo, il Nord della Spagna e della Francia ne sono pienamente consapevoli) scegliendo l'asse Nord delle Alpi.

Il sistema dei trasporti è leva competitiva determinante nel mercato mondiale. La crescita esponenziale degli scambi internazionali negli ultimi decenni (al di là delle crisi cicliche come quella che stiamo attraversando) ha ulteriormente sottolineato questa verità.

Non è un caso, quindi, che le politiche dei trasporti siano state, siano ancor oggi e saranno in futuro un tassello fondamentale delle relazioni internazionali, non soltanto sotto il profilo economico, ma anche sotto quello sociale e culturale.

Un'efficiente politica dei trasporti diventa, quindi, uno dei fattori chiave del processo di integrazione e di allargamento messo in atto dall'Unione europea, processo che modifica gli equilibri territoriali, aggiungendo al "progetto europeo" una dimensione centro-orientale ed una meridionale. In questa nuova geografia europea, l'Italia viene ad assumere una posizione chiave, di territorio-cerniera, sempre più "usato" ed attraversato. Ma affinché ciò avvenga positivamente è necessario adeguare le nostre vie di comunicazione.

Il Libro Bianco sui Trasporti della Commissione europea evidenzia come l'adesione dei Paesi dell'Est genererà (e questo già in parte si riscontra) una esplosione degli flussi di beni e di

persone tra i Paesi dell'Unione. Il volume delle esportazioni dei Paesi dell'Est verso l'Europa occidentale già raddoppiato tra il 1990 e il 1998 e quello delle importazioni cresciuto di cinque volte nello stesso arco temporale, sono quindi destinati ad aumentare.

In questo contesto è difficile immaginare una crescita economica forte, creatrice di occupazione e di ricchezza in assenza di una rete di trasporto efficiente e moderna.

È per questa ragione che l'Unione europea pone tra i suoi obiettivi l'eliminazione delle strozzature nella rete ferroviaria e l'adattamento degli itinerari prioritari, al fine di assorbire i nuovi flussi generati dall'allargamento soprattutto nelle zone frontaliere e di migliorare l'accessibilità delle regioni periferiche.

2.2.2. L'Italia: la situazione attuale

In questo quadro europeo, la rete dei trasporti italiana, con particolare riferimento al settore ferroviario, prevede, come è noto, la realizzazione di due nuove importanti direttrici ferroviarie ad alta velocità/alta capacità per merci e passeggeri: una longitudinale Nord-Sud che da Napoli giunge a Milano e si proietta verso il Nord Europa, ed una trasversale Ovest-Est che da Torino arriva a Venezia attraverso la Pianura Padana e si completa con la bretella verso il porto di Genova ed i collegamenti internazionali Torino - Lione ad Ovest e Venezia-Trieste-Lubiana verso Est. Oggi la direttrice Nord-Sud è in avanzata fase di costruzione e prossima alla sua completa messa in esercizio e si parla di un suo prolungamento verso Sud, oltre Napoli.

La direttrice ferroviaria Ovest-Est è invece molto più in ritardo; un ritardo maturato soprattutto negli anni '90, quando da più parti – in modo irresponsabile – si mise persino in dubbio la sua necessità, non vedendo che questo asse fosse l'anello centrale di una direttrice più vasta, che da Madrid, Barcellona, attraverso la Francia meridionale, arriva a Marsiglia e a Lione e, verso Est, da Milano, Venezia, Trieste giunge a Lubiana, in Slovenia, e prosegue verso Budapest ed oltre.

Ed è proprio il naturale prolungamento verso Est della rete italiana, ossia il Corridoio pan-europeo n.5, che diventa essenziale e strategico per il nostro Paese al fine di trovare “una via per la nuova Europa”, oltre che elemento che permetterà ai Paesi dell'Est di trovare un solido aggancio con il nostro Paese e l'Europa del Sud.

A fronte di tutto ciò già, oggi, la situazione dei nostri valichi alpini sia stradali che ferroviari sfiora la crisi, in termini di capacità e di potenzialità di trasporto residua.

Il sistema dei valichi alpini vedeva transitare nel 1991, su ferro e su gomma, circa 92 milioni di tonnellate di merci, nel 1999 129 milioni di tonnellate, nel 2000 più di 135 milioni di tonnellate con un incremento complessivo pari quasi ad un 50%, rispetto al 1991²¹.

Tra il 2000 e il 2010, le previsioni del Piano Generale dei Trasporti, dettagliato in seguito, vedevano il traffico internazionale dell'Italia destinato a raddoppiare. “Le infrastrutture esistenti non sono in grado di soddisfare questa domanda di trasporto attesa: il loro adeguamento è necessario ma non sufficiente. Occorre abbattere l'ostacolo naturale delle Alpi attraverso la realizzazione delle nuove linee ferroviarie”²².

Ci sono due ordini di fattori per i quali la Commissione dovrebbe privilegiare la scelta del corridoio plurimodale a Sud delle Alpi: il primo è oggettivo, il secondo politico.

Il Sud Europa ha una carta in più che rende completo il processo di intermodalità: oltre alla ferrovia ed alla gomma ha il trasporto marittimo; gli scambi commerciali futuri si stanno spingendo (dati alla mano) sul Mediterraneo, da Suez al Mar Nero e la portualità di Barcellona, Marsiglia, Genova, La Spezia, Ravenna, Trieste e Venezia, senza parlare dell'Est adriatico, non hanno niente da invidiare a Rotterdam, Amburgo o Anversa, con la differenza che sono più vicini e non ancora saturi di traffico.

Il livello di investimenti che l'Unione europea sta facendo sugli altri corridoi (come quello adriatico o gli altri nell'Europa dell'Est) fanno del corridoio a Sud delle Alpi il complemento naturale a queste opere.

Una terza considerazione è però d'obbligo: per la sola Italia il piano delle grandi opere infrastrutturale prevede impegni finanziari per centinaia di miliardi di euro su solo 21 opere, e oltre 200 piccole infrastrutture locali cosiddette “di servizio”. Sono già abbastanza avanti molte tratte fondamentali per l'alta velocità e l'alta capacità.

Dal punto di vista politico, è innegabile che il livello di dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno d'Europa è oggi inferiore a quello delle altre aree dei 15 Paesi. Una scelta in questo senso andrebbe anche nella logica di una maggiore competitività per lo sviluppo, oltre a costituire un forte segnale per i nuovi Paesi che entreranno (beneficiari delle future risorse dei Fondi comunitari).

Il crescente sviluppo di alcuni mercati - come quello del turismo ad esempio - sarà appannaggio solo delle aree del Mezzogiorno d'Europa e i livelli di dotazione infrastrutturale saranno parte fondamentale per questo mercato potenzialmente enorme. A questo punto è importante soffermarsi sul cosa chiedere all'Unione europea:

²¹ Fonte: Transpadana - Direttrice Ferroviaria europea – <http://www.confindustria.it>

²²Tratto da “Le Camere e le reti di Trasporto europee” contributo di UnionCamere Centro studi governativo – <http://www.unioncamere.gov.it>

1. una precisa identificazione degli impegni finanziari necessari per dare compiutezza all'intero sistema riponendo particolare attenzione alle aree slovene, croate, ungheresi e ucraine. In tale impegno non vanno solo identificate le priorità e le emergenze, ma vanno affrontate quelle progettualità che consentono al sistema di rispondere ad una domanda di trasporto in crescita e correlata alle nuove forme di logistica integrata;
2. l'identificazione di modelli gestionali del corridoio stesso al fine di consentire, soprattutto lungo particolari segmenti quali il valico del Frejus, l'attraversamento dei Pirenei, l'asse ferroviario e stradale Venezia - Trieste, l'asse plurimodale Trieste-Kiev, possibili forme di project financing;
3. la revisione dei criteri di redistribuzione delle risorse per il riequilibrio e la coesione delle aree più deboli dell'Unione, sostituendo o quanto meno integrando il parametro socio economico del reddito pro capite con quelli infrastrutturali, che consentano un'equipotenzialità dello sviluppo;
4. l'aumento del sostegno finanziario comunitario ai progetti che mirano ad eliminare i colli di bottiglia sulle reti delle regioni più svantaggiate, come peraltro già nelle intenzioni della Commissione in vista del processo di revisione delle TEN.

2.2.3 Il corridoio plurimodale 5: l'asse italiano

L'asse Est-Ovest preso in considerazione in tale contesto rappresenta la parte italiana del più esteso "Corridoio Plurimodale Ovest-Est a Sud delle Alpi" che va da Lisbona a Kiev, promosso da un numero di Camere di Commercio europee. Va sottolineato che, l'asse considerato si distingue dal Corridoio Ovest-Est per la mancanza nel suo tracciato della tratta Genova-Milano che, a sua volta, fa parte del "quadrilatero" Marsiglia-Lione-Torino-Milano-Genova-Marsiglia: esistono due comitati che promuovono questo Corridoio, anche se bisogna precisare la loro natura diversa e la non perfetta coincidenza dei 2 tracciati promossi. Infatti il "Comitato Promotore del Corridoio plurimodale – Sistema integrato di trasporto Ovest-Est a Sud dell'Europa" è di natura prettamente camerale e riunisce, nell'ambito del territorio italiano, le Unioni Regionali di Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Trentino Alto Adige e Veneto, oltre alla Camera di Commercio di Trieste. Il "Comitato Promotore Transpadana" è, invece, di natura maggiormente industriale, anche se al suo interno sono presenti anche realtà camerali quali le Unioni Regionali del Piemonte, della Lombardia e del Veneto.

La direttrice trasversale, che si analizza in tale contesto, appare così come schematizzata dal PGT, e parte dal confine italo-francese (traforo del Frejus), sviluppandosi attraverso tutta la

Pianura Padana fino al confine italo-sloveno: i principali nodi incontrati sono quelli di Torino, Milano, Verona, Venezia e Trieste.

Il sistema camerale relativo alle 4 regioni toccate dalla direttrice considerata totalizza 190 partecipazioni per un totale di 2 miliardi e 800 mila euro di investimenti: il valore della percentuale media, che rappresenta il livello di presenza all'interno delle diverse società, rimane al di sotto del valore medio generale.

Il Corridoio 5, arteria a rete multimodale, appartiene ad uno dei grandi assi ferroviari ed autostradali che l'Unione Europea si è impegnata a realizzare e conetterà adeguatamente Lisbona a Kiev, assegnando all'Italia un ruolo strategico rispetto al processo di integrazione verso quei Paesi che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione Europea. Il Corridoio 5 mira ad assicurare la connessione tra il quadrante occidentale europeo e Kiev, attraverso una rete transeuropea di merci e di passeggeri. L'intera direttrice "Transpadana" Lione - Torino - Milano - Trieste (il progetto TEN - T numero 6) è ricompresa tra i 14 progetti prioritari decisi ad Essen, nel 1996, dall'Unione Europea, ripresi al Vertice europeo di Cardiff di giugno 1998 e ribaditi nel Libro Bianco sulla politica dei trasporti pubblicato nel settembre 2001 dalla Commissione Europea, a cui sono stati aggiunti altri 6 progetti prioritari (dal 15° al 20°), insieme a due estensioni:

- il trasporto ferroviario ad alta velocità/combinato nord sud (tratte Verona - Napoli e Bologna - Milano);
- il treno ad alta velocità del sud (Montpellier - Nimes)

Nelle parole del Vice Ministro alle Infrastrutture del 2006, On. Martinat, il Corridoio 5 è "un asse destinato a portare sviluppo dove c'è degrado, comunicazione dove c'è desolazione, mercato dove c'è bisogno". L'interesse per il completamento di tale corridoio è divenuto di importanza cruciale per l'Italia, in quanto non rappresenta un semplice asse infrastrutturale, ma, come affermava il Ministro alle Infrastrutture del passato Governo Berlusconi, On. Lunardi, interessa "aree vastissime che, nel segmento centrale del Corridoio 5, sono supportate a sud dagli hub portuali del sistema tirrenico e del sistema adriatico, a nord dagli assi stradali e ferroviari dei valichi del Sempione, del Gottardo e del Brennero, assi che consentono al corridoio di interagire con l'Europa centrale, con le realtà produttive della Baviera, con gli assi strategici che collegano il corridoio stesso con l'intero bacino della Rhur".

L'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha paragonato l'attuazione del Corridoio 5 all'ingresso dell'Italia nella zona Euro, in quanto considerava che l'Unione si sarebbe allargata presto a oriente e che restare ai bordi del Corridoio 5 significava restare ai bordi dell'Europa.

Il Corridoio 5 rimette in gioco l'Europa mediterranea, rappresentando la naturale prosecuzione fin quasi agli Urali, di un lungo corridoio plurimodale ovest - est che da Barcellona alla Valle Padana attraversa tutto il Sud - Europa e costituisce la sola alternativa meridionale alle direttrici ovest - est più a Nord, quale la Rotterdam - Kiev. Secondo l'originaria denominazione, il "Corridoio 5", partendo da Venezia, raggiunge Trieste, prosegue per Lubiana, capitale della Slovenia, avanza fino a Budapest, per poi valicare il confine dell'Ucraina. Il suo sviluppo è di 1.600 km, senza contare le diramazioni secondarie del tragitto:

- una che da Fiume porta a Budapest, via Zagabria;
- l'altra che da Bratislava arriva a Uzgorod;
- la terza che da Ploce raggiunge la capitale ungherese, passando per Sarajevo.

Lo sviluppo del Corridoio 5 prevede il potenziamento delle infrastrutture stradali e ferroviarie esistenti, la realizzazione di nuove infrastrutture e l'eliminazione di punti di strozzatura con specifici progetti.

I principali benefici del Corridoio 5 e della Transpadana riguardano il drastico abbattimento dei tempi di percorrenza: Milano - Trieste a 2 ore e 40 minuti (oggi 5 ore), e della Trieste - Lubiana a meno di un'ora (oggi oltre 3 ore), secondo le previsioni²³. Inoltre sarà realizzato il riequilibrio modale a favore del trasporto ferroviario, vero e proprio percorso obbligato per decongestionare le strade.

Il Corridoio 5 riveste un'importanza vitale per tutti i paesi che vengono direttamente attraversati da esso - Slovenia, Ungheria, Croazia, Slovacchia, Ucraina, Bosnia e Italia - ma anche per quei territori limitrofi, che beneficeranno seppure indirettamente del miglioramento delle vie di transito, soprattutto nel collegamento con i corridoi che scenderanno verso sud, attraversando la penisola balcanica e favorendo l'accesso all'Oriente.

Il progetto Alpencors (Alpen Corridor South) è un progetto voluto dalla Regione Veneto ed approvato dall'Unione Europea il 3 dicembre 2002, riguardante il rilancio del Corridoio 5. Per far ciò ha ricevuto un finanziamento di 3,1 milioni di Euro, per giungere ad una stima dei traffici e delle relative infrastrutture per l'attraversamento multimodale a sud delle Alpi. Obiettivo finale è quello di confermare il Corridoio 5, a sud delle Alpi, nella lista di priorità infrastrutturali europee, puntando anche sul rispetto del programma iniziale (Ten).

Per i tecnici, ideatori di tale progetto, il Corridoio 5 rappresenterà molto di più di una strada: sarà, infatti, un grande flusso da gestire con strade, ferrovie, vie d'acqua ed aeree, con reti virtuali, fasci di fibre ottiche per le telecomunicazioni e infrastrutture logistiche con

²³ Fonte: Trail Liguria – Il Corridoio europeo n°5 - Progetto TEN-T n°6 – www.trail.liguria.it

l'individuazione di spazi di stoccaggio delle merci e di altre necessità da destinare alle industriali e commerciali. Trenitalia sta lavorando con le ferrovie ungheresi per la realizzazione del Corridoio 5, per il quale è stato creato anche un rapporto con la Renfe (Rete ferroviaria spagnola). Nella direzione nord - sud Trenitalia ha creato accordi (business unit) con le ferrovie svizzere per ottimizzare il traffico dal Nord - Europa alla Lombardia attraverso un passaggio in Svizzera (l'obiettivo è la creazione di valore aggiunto).

Ecco di seguito un breve cronoprogramma sulle attività svolte aggiornato al 2004²⁴:

- fino a dicembre 2003: la realizzazione del corridoio 5 è ancora ad una fase progettuale ed il costo complessivo, all'orizzonte 2015, si dovrebbe aggirare attorno ai 6,67 miliardi di Euro, di cui 1,83 per il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie;
- 23 gennaio 2004: la Slovenia, puntando il dito contro tutti i cinque paesi attraversati dal Corridoio 5 per i ritardi nella realizzazione, dichiara che stanzierà dei finanziamenti per far partire i lavori nel territorio sloveno a partire dal 2005;
- 27 gennaio 2004: è stata firmata la Convenzione per l'istituzione a Trieste del Segretariato permanente del Corridoio 5, che avrà il compito di fornire assistenza agli stati coinvolti nell'identificazione e nello sviluppo di progetti di infrastrutture lungo il Corridoio e nella definizione della relativa copertura finanziaria;
- 30 gennaio 2004: durante il vertice regionale della Quadrilaterale, i premier di Italia, Slovenia, Ungheria e Croazia, hanno convenuto sull'importanza di far approvare urgentemente dalla Commissione Europea gli stanziamenti per le reti infrastrutturali chiamate tecnicamente Corridoio 5 e Corridoio 8;
- 16 febbraio 2004: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, trentino e Veneto, attraverso un documento congiunto, hanno chiesto alle istituzioni comunitarie di compiere uno sforzo per coordinare e sostenere finanziariamente la realizzazione delle tratte Lione-Torino-Milano-Basilea e Brennero-Verona/Milano-Bologna. Nel documento si domandava di elevare al 30% la soglia di finanziamento comunitario per i tronconi transfrontalieri dei 29 progetti prioritari;
- 18 febbraio 2004: il Parlamento Europeo ha aggiunto al Corridoio 5 (Lione-Torino-Venezia-Trieste-Budapest), sul versante occidentale la variante Marsiglia-Torino, mentre sul versante orientale è stato introdotto un raccordo mancante, il Ronchi Sud-Trieste-Divaca, importantissimo per sciogliere i nodi sulla tratta transfrontaliera tra Italia e Slovenia;

²⁴ Fonte: Trail Liguria – Il Corridoio europeo n°5 - Progetto TEN-T n°6 - www.trail.liguria.it

- 15 marzo 2004: si riapre il confronto tra le istituzioni europee sulla lista delle opere prioritarie da includere nella rete transeuropea dei trasporti (TEN): gli eurodeputati hanno proposto di aggiungere, ai 29 progetti già inclusi nell'elenco, anche l'estensione di 20 chilometri (Ronchi-Sud) nel progetto TEN n° 6 (Corridoio 5);
- 19 aprile 2004: la province e i comuni italiani interessati alla creazione del Corridoio 5 hanno sottoscritto un documento di sostegno all'opera indirizzato alle regioni, al Governo italiano ed alle istituzioni comunitarie, chiedendo la certezza sul finanziamento dell'intera direttrice ed il rispetto dei tempi programmati per la realizzazione del progetto;
- 21 aprile 2004: è arrivata l'approvazione del Parlamento Europeo ai progetti TEN-T in Italia, fra i quali il Corridoio 5;
- 23 aprile 2004: la Commissione europea ha rinvenuto, per quanto riguarda il Terzo Valico e la Milano-Verona, una violazione del Diritto comunitario sulla libera concorrenza, che potrebbe far ridurre, sospendere o sopprimere il contributo per l'operazione considerata.



Fonte: immagine tratta da Trail Liguria – Il Corridoio europeo n°5 - Progetto TEN-T n°6 - www.trail.liguria.it

Il corridoio V



Fonte: immagine tratta da Trail Liguria – Il Corridoio europeo n°5 - Progetto TEN-T n°6 - www.trail.liguria.it

2.3 Il Piano Generale dei Trasporti

Il Piano Generale dei Trasporti (P.G.T.) è stato istituito dalla legge 245 del 15 giugno 1984 che all'art1 ne affida l'approvazione al governo "al fine di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"

Per l'elaborazione del P.G.T. è costituito un Comitato interministeriale, integrato da cinque presidenti delle Regioni designati dalla conferenza permanente dei presidenti delle Regioni. All'art 2 si evince che "il Comitato conclude i suoi lavori sulla base dei quali il Ministro dei trasporti predispose lo schema del piano generale dei trasporti. Lo schema del piano, previo esame del CIPE, è trasmesso al Parlamento per l'acquisizione del parere delle competenti commissioni permanenti che si pronunciano nei termini fissati dai regolamenti parlamentari. Il piano generale dei trasporti è approvato dal Consiglio dei Ministri ed adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri". Il CIPE, su proposta del Ministro dei trasporti, sentita la Conferenza Stato-regioni, nonché le Regioni interessate, provvede, con cadenza almeno triennale, ad aggiornare il piano. Gli aggiornamenti del piano, trasmessi al Parlamento per l'acquisizione del parere delle competenti commissioni permanenti, le quali si pronunciano nei termini fissati dai regolamenti parlamentari, sono successivamente approvati dal Consiglio dei Ministri e adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, come descritto all'art. 4 del piano stesso.

Il primo P.G.T. è stato approvato con D.P.C.M del 10 aprile 1986 e aggiornato con D.P.R.del 29 agosto del 1991. Il P.G.T. attualmente in vigore, Piano Generale dei Trasporti e della logistica, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001 e adottato con D.P.R. 14 marzo 2001.

La progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale sono invece normati dalla legge 443 del 21 dicembre 2001 e dal conseguente decreto legislativo di attuazione n 190 del 20 agosto 2002.

In linea con le politiche comunitarie, nel 2001, l'Italia ha redatto il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, elaborato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti già Ministero dei Trasporti e della Navigazione, con lo scopo di effettuare una prima analisi sul Sistema dei Trasporti italiano e di proporre soluzioni ai problemi identificati e ritenuti prioritari. Nel documento si fa specifico riferimento al progetto delle Autostrade del Mare (in sintonia con le proposte che erano già emerse dall'Unione Europea) e si individuano le potenzialità che ha il trasporto marittimo di corto raggio nel rendere più efficiente il traffico delle persone nonché quello delle merci.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica è stato approvato con DPR 14 marzo 2001. Il PGTL colma il vuoto di programmazione presente nel settore, dal momento in cui l'ultimo documento pianificatore in materia era risalente al 1991 (aggiornamento del Piano del 1986).

Lo studio del settore dei trasporti nel Mezzogiorno a seguito dei cambiamenti del sistema sociale e produttivo ha portato alla luce gravi carenze di tipo infrastrutturale, gestionale ed organizzativo, oltre ad una modesta qualità del servizio offerto. Il PGTL si pone come momento di avvio di un nuovo processo di pianificazione dei trasporti in Italia che superi i limiti e le inefficienze di quello esistente e come quadro di riferimento di un insieme di interventi, il cui fine ultimo è rafforzare il sistema economico e migliorare la qualità della vita in un contesto di sviluppo sostenibile.

Per ottenere un sistema dei trasporti coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di sicurezza stabiliti dall'UE, il PGTL 2001 individua un articolato programma di azioni, che possono riassumersi nei seguenti ambiti principali:

1. sostenibilità ambientale e sicurezza;
2. innovazione tecnologica per i veicoli;
3. piano nazionale per la sicurezza stradale;
4. liberalizzazione e privatizzazione e nuova regolazione dei trasporti;
5. sviluppo della logistica.

Per le infrastrutture, in particolare, il PGTL propone, in una logica di sistema a rete, di dare priorità a quelle ritenute essenziali ai fini dello sviluppo sostenibile del Paese, della sua migliore integrazione con l'Europa e dello sfruttamento delle opportunità offerte dalla posizione privilegiata di centralità nel bacino del Mediterraneo.

Per conseguire tali priorità il PGTL individua un Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), inteso come insieme integrato di infrastrutture sulle quali si effettuano servizi di interesse nazionale ed internazionale, costituenti la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità alle persone ed agli spedizionieri delle merci; la funzionalità di questo sistema dovrà necessariamente essere assicurata, anche finanziariamente, dallo Stato. Gli interventi sulle infrastrutture non incluse nello SNIT sono di competenza delle Regioni.

Riguardo ai meccanismi di finanziamento degli interventi infrastrutturali e dei servizi di competenza regionale, il Piano prefigura la costituzione di un fondo unico per tutti i modi di trasporto, da assegnare alle Regioni con piena autonomia di utilizzazione, in modo tale che i finanziamenti siano totalmente svincolati da logiche di assegnazione per modalità di trasporto.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, il Piano, nella logica di contribuire a ridurre gli squilibri territoriali, punta su interventi miranti a ridurre la perifericità del Mezzogiorno ed a consentire un aumento della competitività delle aree deboli attraverso un sistema integrato di trasporto. Pertanto, il Piano individua in primo luogo gli interventi infrastrutturali prioritari per ridurre le maggiori criticità del sistema dei trasporti nazionale nelle aree più arretrate. A tali interventi è assegnata la funzione specifica di innescare o sostenere processi di sviluppo, nell'ambito di una prospettiva di maggiore valorizzazione del territorio.

In questa logica, un'azione decisiva per la valorizzazione del Mezzogiorno viene individuata nella formulazione di specifici progetti nei distretti industriali in via di sviluppo, nel potenziamento e nell'adeguamento delle infrastrutture portuali, aeroportuali e intermodali e nella loro interconnessione con le reti di trasporto stradali e ferroviarie.

La diagnosi del settore dei trasporti in Italia mette in luce gravi carenze di tipo infrastrutturale, gestionale ed organizzativo e, in generale, un'inadeguata qualità del servizio offerto.

I principali elementi di criticità sono i seguenti:

1. un forte squilibrio verso la strada: la domanda di trasporto (soprattutto passeggeri) è cresciuta a ritmi molto sostenuti a causa dell'aumento del reddito, delle abitudini e degli stili di vita dei cittadini, della dispersione territoriale delle residenze e degli insediamenti produttivi, dei processi di terziarizzazione e dei nuovi modi di organizzazione della produzione. Il trasporto merci su gomma ha acquistato quote crescenti, con notevoli ricadute sociali, ambientali ed economiche. L'analisi degli attuali volumi di traffico, sia per i passeggeri che per le merci, conferma l'assoluta prevalenza del trasporto su strada;
2. la disomogeneità dei servizi nelle diverse aree del Paese: fenomeni di congestione si verificano prevalentemente nelle regioni del centro-nord; bassi livelli di accessibilità, causati dall'insufficiente qualità dei servizi e delle infrastrutture di trasporto, sono invece presenti nel Mezzogiorno. Entrambi i fenomeni costituiscono un ostacolo allo sviluppo sociale ed economico: al Nord la congestione frena le prospettive di sviluppo, al Sud le carenze del sistema dei trasporti contribuiscono a impedirne il decollo;
3. le strade e le ferrovie risultano congestionate su alcune direttrici critiche e nei nodi attorno alle principali aree metropolitane e vi è una squilibrata distribuzione territoriale dell'offerta;
4. la crescita del traffico e la prevalenza del modo stradale sono all'origine di esternalità negative in termini di impatto ambientale e incidentalità. Ne fanno parte fenomeni su

- scala globale, quali i cambiamenti climatici o l'inquinamento atmosferico di lunga distanza e fenomeni più localizzati, come il peggioramento del clima acustico lungo le grandi direttrici di traffico, l'inquinamento atmosferico a breve raggio, i danni alla stabilità del suolo, all'equilibrio idrogeologico, al paesaggio e alla biodiversità;
5. le aree urbane e metropolitane sono un luogo ad elevata densità di mobilità per la vasta ed articolata presenza di attività residenziali e produttive; in esse si svolge quasi il 70 % degli spostamenti di persone di tutto il territorio nazionale, questo rappresenta una delle emergenze del trasporto a scala nazionale sia in termini di congestione che di inquinamento atmosferico, acustico e di occupazione di suolo;
 6. nel trasporto aereo e marittimo permangono ampi margini di sviluppo dei traffici, sia per i passeggeri che per le merci, ma vincoli organizzativo-gestionali, qualità e capacità delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali e portuali ne ostacolano lo sfruttamento;
 7. l'assetto organizzativo-gestionale nel suo complesso è superato, anche perché le grandi imprese del settore sono prevalentemente pubbliche e operano talvolta ancora in regime di monopolio. Permangono strutture inefficienti e obsolete, non in grado di risolvere i nuovi problemi e ancora distanti dagli indirizzi comunitari, sempre più orientati a realizzare una maggiore liberalizzazione e l'abbattimento degli ostacoli alla concorrenza;
 8. il sistema è "vulnerabile" ossia esposto a crisi molto ampie al verificarsi di eventi limitati. Ciò è dovuto sia alla conflittualità del lavoro sia alla mancanza di infrastrutture e percorsi alternativi su alcuni itinerari chiave;
 9. la struttura imprenditoriale degli operatori del settore è sostanzialmente debole, anche a causa del deficit di concorrenza interna sopra richiamato. L'impresa privata italiana di trasporto, specie nel comparto merci e logistica e nel settore aereo, è in posizione subalterna rispetto a concorrenti esteri che sono di gran lunga più strutturati per dimensione, capacità imprenditoriale, livelli di innovazione organizzativa e tecnologica;
 10. manca un adeguato coordinamento tra i diversi soggetti: la Pubblica Amministrazione, nelle sue molteplici articolazioni, non è ancora in grado di svolgere in modo soddisfacente un'azione capace di assecondare, con tempestività e snellezza procedurale, un adeguato sviluppo del settore. Manca, inoltre, una univoca attribuzione di responsabilità per l'esecuzione puntuale delle opere approvate e

finanziate, mentre l'interesse generale al completamento delle opere stesse finisce per essere subordinato a svariati interessi particolari;

11. è particolarmente carente la diffusione delle procedure di evidenza pubblica finalizzate al coinvolgimento di soggetti e risorse private sia nell'affidamento della gestione che nella costruzione delle infrastrutture attraverso contratti di partenariato pubblico/privato. Nelle grandi infrastrutture puntuali o a rete non si registra, ad oggi, alcuna esperienza significativa, mentre sono carenti proposte innovative da parte del mondo della imprenditoria privata.

2.3.1 Gli obiettivi del PGT

Le carenze infrastrutturali di cui soffre l'Italia si traducono in un freno all'espansione nelle aree più avanzate del Paese ed in un fattore di inibizione di processi di sviluppo indispensabili per ridurre i gravi squilibri territoriali, in quelle più arretrate.

La politica dei trasporti non può tuttavia esaurirsi nei pur indispensabili interventi volti a migliorare la dotazione infrastrutturale del Paese, ma deve puntare al tempo stesso anche a renderne più efficiente l'utilizzo. Al riguardo, un confronto tra le diverse aree del Paese rivela come Nord, Centro e Sud non abbiano tra loro una grande disparità, se si utilizza un puro metro quantitativo (ad esempio infrastrutture fisiche per abitante). La disparità è, invece, notevole se si guarda alle condizioni e alla qualità del servizio di trasporto: al Sud il livello del servizio è nettamente inferiore rispetto al Nord. Le maggiori differenze tra le diverse aree del Paese riguardano qualità, frequenza, accessibilità e costi dei servizi di trasporto. Tali differenze si riflettono sulla capacità delle infrastrutture di generare valore, ossia di contribuire ad assicurare servizi di trasporto adeguati. Per le isole si pone, inoltre, il problema di garantire la "continuità territoriale" con il Continente attraverso porti ed aeroporti, che assumono, in particolare per la Sardegna, il ruolo di vere e proprie "porte di ingresso" all'isola, nell'ambito della realizzazione del corridoio plurimodale Sardegna-Continente anche per individuare soluzioni per il traghettamento ferroviario delle merci.

Va, dunque, aumentata l'efficienza complessiva dell'offerta di servizi di trasporto, concentrando in particolare l'attenzione sui processi di liberalizzazione dei mercati, finalizzati al miglioramento della qualità dei servizi ed alla riduzione dei costi. Vanno inoltre individuate e sviluppate opportune politiche per la gestione della domanda e per il suo riequilibrio verso le modalità economicamente, socialmente ed ambientalmente più efficienti. Per raggiungere questo obiettivo sarà necessario puntare anche all'individuazione di strategie e strumenti volti a promuovere ed orientare l'innovazione tecnologica, per renderla funzionale al miglioramento

della qualità dei servizi, all'aumento della competitività delle imprese ed alla riduzione delle diseconomie esterne proprie degli attuali modelli di trasporto pubblico e privato (inquinamento, congestione, incidentalità).

Si deve puntare innanzitutto a favorire la modernizzazione del settore dal punto di vista gestionale, al fine di irrobustire strutture aziendali non in grado di reggere la concorrenza europea. La modernizzazione deve anche riguardare la dotazione infrastrutturale per rendere la rete di trasporto del Paese adeguata a soddisfare la domanda di mobilità, ridurre la congestione e gli impatti sull'ambiente e migliorare la sicurezza alle diverse scale. Modernizzare il settore dal punto di vista gestionale e infrastrutturale significa realizzare un ampio e articolato sistema di obiettivi attraverso diverse strategie:

1. Servire la domanda di trasporto a livelli di qualità del servizio adeguati. Questo obiettivo può essere perseguito attraverso diverse strategie:
 - infrastrutturali (eliminare i vincoli da congestione e da standard inadeguati, sviluppare la logistica e l'intermodalità);
 - di mercato (favorire la concorrenza);
 - normative (eliminare le limitazioni normative e migliorare le condizioni per realizzare infrastrutture e servizi "di nodo" dove si verificano i maggiori punti di frizione, perché coinvolgono soggetti diversi con comportamenti non necessariamente collaborativi);
 - organizzative (fissare le regole tra regolatore e gestore del servizio, indicatori di qualità e relativi livelli di standard minimi per costruire la "carta dei servizi della mobilità"); di tutela dei consumatori (dare maggiori garanzie di accesso alla mobilità attraverso la certezza dei diritti e migliori servizi d'informazione).

Occorrerà mettere a punto un set di obiettivi di sostenibilità basati sulla capacità di carico dei singoli ambiti territoriali. A livello locale sarà il compito primario dei PUM. A livello nazionale gli indicatori riguarderanno i grandi corridoi di traffico. Il sistema di monitoraggio dovrà permettere di completare le conoscenze e verificare nel tempo il raggiungimento degli obiettivi.

2. Servire la domanda di trasporto con un sistema di offerta ambientalmente sostenibile, che miri al raggiungimento di obiettivi di compatibilità ambientale in accordo con le conclusioni della Conferenza di Kyoto, e con le convenzioni internazionali, sottoscritte dall'Italia sull'inquinamento a largo raggio e sulla biodiversità, di sicurezza per la vita umana e di riequilibrio territoriale, affinché tutte le aree abbiano un

adeguato livello di accessibilità. Anche in questo caso si dovranno perseguire diverse strategie:

- incentivazione del riequilibrio modale soprattutto in ambito urbano, dove si produce la grande maggioranza dei veicoli-km con elevati livelli di congestione;
 - sviluppo di tecnologie energeticamente più efficienti;
 - stimolo all'efficienza energetica e ambientale del parco circolante;
 - programmi di risanamento atmosferico acustico e paesaggistico delle infrastrutture esistenti;
 - programmi per garantire il rispetto del Codice della strada e interventi di messa in sicurezza delle strade urbane ed extra-urbane.
3. Assicurare il continuo innalzamento degli standard di sicurezza; la rapida evoluzione tecnologica del settore, le tendenze alla liberalizzazione e la crescita dei flussi di trasporto, a fronte di situazioni di congestione delle infrastrutture possono, infatti, determinare crescenti criticità in termini di sicurezza.
4. Utilizzare in modo efficiente le risorse dedicate alla fornitura di servizi e alla realizzazione di infrastrutture di trasporto. Considerata la scarsità di risorse finanziarie pubbliche disponibili, vanno ottimizzati gli investimenti infrastrutturali. Appropriati interventi sul fronte organizzativo-gestionale possono peraltro consentire per una data dotazione di infrastrutture, di elevarne significativamente l'efficienza. Anche questo obiettivo può essere perseguito con diverse strategie:
- attivazione della concorrenza nel (e per il) mercato;
 - oculate procedure di programmazione degli investimenti a livello nazionale e locale;
 - partecipazione del capitale privato al finanziamento delle infrastrutture, attenuazione dei vincoli sulla risorsa lavoro. Per quanto concerne la partecipazione del capitale privato in particolare, sarà necessario verificarne, di volta in volta, le modalità di coinvolgimento. Per ogni singolo comparto occorrerà, infatti, verificare l'equilibrio tra il livello di autofinanziabilità degli investimenti e il grado di liberalizzazione del mercato idoneo a creare la convenienza per il soggetto privato. Ciò al fine di non determinare attese infondate nei confronti di una innovazione gestionale comunque auspicabile.

5. Il sistema dei trasporti può rappresentare un fattore importante per attenuare, e ove possibile colmare, i differenziali fra diverse aree del Paese, specie nel Meridione, dove è richiesta e auspicata una maggiore crescita economica. Inoltre, è necessario incentivare lo sviluppo territoriale integrato con le strategie della mobilità, con particolare riguardo alle aree metropolitane ed in relazione ai grandi progetti della mobilità nazionale correlati ai sistemi della mobilità locale. Le strategie in questo caso possono consistere nell'aumento dell'accessibilità di aree geograficamente periferiche rispetto al cuore dell'Europa, mediante la realizzazione di infrastrutture a rete, il sostegno alla domanda per incrementare lo sviluppo dei servizi di cabotaggio marittimo e di trasporto aereo e in generale gli interventi per il miglioramento della qualità del servizio di trasporto che riduca l'attuale gap tra il Nord ed il Sud del Paese. Tali strategie, sebbene finalizzate a una integrazione di livello continentale, non possono tuttavia trascurare la domanda di sostegno allo sviluppo che emerge dai contesti territoriali locali, dove le dinamiche di crescita economica sono in gran parte legate ad un'accorta integrazione fra reti locali e SNIT (Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti). Tale integrazione sarà uno degli elementi guida per la redazione del Piano Regionale dei Trasporti. Affinchè i nuovi interventi non contribuiscano ad accentuare fenomeni di polarizzazione a scapito dello sviluppo diffuso è, infatti, opportuno agire sull'integrazione funzionale fra reti principali e locali. In quest'ambito potranno essere sviluppate politiche che, a parità di costo per l'utente, orientino la domanda verso modalità ambientalmente meno aggressive.
6. Integrazione con l'Europa, assicurando la fluidità dei traffici, condizione essenziale per il mantenimento e lo sviluppo dei rapporti economici del Paese con il resto dell'Europa. La modernizzazione del settore richiede di raccordare la politica nazionale dei trasporti con quella europea, per mettere il nostro sistema in grado di integrarsi direttamente con le altre reti transnazionali europee. L'allargamento dell'UE fa poi ritenere che la crescita degli scambi commerciali fra i paesi dell'area europea si rafforzerà ulteriormente nei prossimi anni. Ma, se dal lato della domanda sembrano esistere le condizioni per un progressivo incremento degli scambi di beni e servizi, dal lato dell'offerta sussistono ancora preoccupanti ritardi riguardanti la capacità e la qualità del servizio, che dovranno essere adeguati tenendo conto delle reti TEN e nel rispetto del Protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi.

7. Creare una forte integrazione di infrastrutture e di servizi di trasporto multimodale tra i terminal di transshipment²⁵ – che entreranno a regime nel Mezzogiorno nei prossimi anni - e le regioni italiane del Nord e quelle europee, al fine di spostare ancora di più sul Mediterraneo l'asse dei traffici marittimi intercontinentali e di favorire l'insediamento di nuove attività manifatturiere e di logistica nel Mezzogiorno, grazie all'accresciuta "risorsa distributiva" del territorio.
8. Crescita di professionalità: la complessità del sistema dei trasporti e le grandi trasformazioni in atto – si pensi alla riforma del trasporto pubblico locale, esigono una sempre maggiore disponibilità di professionalità adeguate ed un'opera di aggiornamento continuo a tutti i livelli. Appare, quindi, urgente l'approntamento di stabili strumenti di formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale.

Il Nuovo PGT si propone come quadro di riferimento di un insieme di interventi, dettagliatamente descritti nel seguito e nei documenti di Piano, il cui fine ultimo è rafforzare il sistema economico e migliorare la qualità della vita in un contesto di sviluppo sostenibile. La diagnosi del settore in precedenza illustrata, evidenzia indubbie carenze del settore alle quali si intende rispondere suggerendo i seguenti indirizzi di politica dei trasporti.

Per ottenere un sistema dei trasporti coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di sicurezza, stabiliti dall'UE, si individua un articolato ventaglio di azioni, ciascuna delle quali fornisce un indispensabile e coordinato contributo:

1. il miglioramento della utilizzazione delle infrastrutture, dei servizi e dei mezzi (politiche regolatorie, pedaggi, regolamentazione della velocità, tecnologie informatiche applicate al controllo e alla regolazione del traffico), la diffusione di veicoli a basso impatto e l'uso di mezzi alternativi, lo sviluppo della mobilità ciclistica, il ricorso a soluzioni innovative e flessibili (car sharing, taxi collettivo, taxibus, mototaxi, piste ciclabili);
2. la diminuzione dell'inquinamento atmosferico ed il miglioramento della qualità e della vivibilità dell'ambiente urbano, che costituiscono obiettivi primari cui dovranno essere finalizzati i processi di pianificazione integrata relativamente ai Piani Urbani di Mobilità e ai Piani Regionali dei Trasporti;

²⁵ Uno schema di trasporto che consiste in un complesso di procedure relative al trasferimento (sbarco/reimbarco) di contenitori delle grandi navi precontainers (navi madri) su battelli di dimensioni minori definiti navi feeder. Con questi sistemi, dai grandi porti internazionali (detti hub transshipment-vedi Rotterdam), è possibile trasferire le merci sui treni o su reti di navi feeder verso porti che servono retroterra o hinterland regionali.

3. lo sviluppo dei traffici merci sulle medie-lunghe distanze con modalità di trasporto più sostenibili rispetto a quella stradale: rilancio del trasporto di cabotaggio, dando piena attuazione ai progetti delle “autostrade del mare”, la piena utilizzazione delle vie fluviali, lo sviluppo del trasporto combinato strada-rotaia, l’incentivazione all’uso della ferrovia in particolare per il trasporto dei rifiuti e delle merci pericolose. Le azioni citate sono tutte finalizzate ad assicurare risparmi energetici, tutela ambientale, sicurezza e qualità del trasporto, anche in termini di tempi di consegna, elemento quest’ultimo vitale per lo sviluppo del sistema produttivo del Paese e per il successo stesso di un progetto di riequilibrio modale;
4. la promozione e la crescita del trasporto combinato attraverso una ristrutturazione della catena logistica che persegua, obiettivi concreti di miglioramento ambientale (rispetto dei limiti di concentrazione degli inquinanti atmosferici, rispetto dei limiti di rumore, mantenimento delle biodiversità, emissioni di CO₂ entro i parametri di Kyoto); nello stesso contesto, e in forma integrata, sviluppare il cabotaggio internazionale e lo “short sea shipping”²⁶;
5. l’adozione, per il trasporto merci su strada, di misure di contenimento dei costi di gestione delle imprese italiane per portarli in linea con la media europea, al fine di consentire alle nostre aziende di competere efficacemente sul mercato comunitario, e la promozione di meccanismi incentivanti tesi a favorire ed accelerare il processo di riorganizzazione delle piccole e medie imprese e delle imprese monoveicolari (circa 150.000 per un totale del 95% di un settore che contribuisce con il 7% alla formazione del P.I.L.). Queste imprese, oggi, si trovano in forte difficoltà a reggere la concorrenza dopo la ormai avvenuta liberalizzazione sia verso l’alto, con le aziende strutturate, sia naturalmente verso il basso con i lavoratori e le aziende di paesi non comunitari che, sulla base di accordi bilaterali, hanno la possibilità di operare anche nel nostro Paese e che hanno costi di gestione enormemente più bassi. Tali iniziative, volte essenzialmente a mettere a disposizione delle imprese strutture logistiche insieme a servizi informatici e telematici in grado di rispondere alle esigenze del mercato, di ottimizzare il riempimento dei veicoli e di fornire strumenti di programmazione dei percorsi, avranno come obiettivo da un lato la formazione di flotte di mezzi specializzati e adatti al trasporto intermodale e dall’altro la creazione di condizioni strutturali del mercato dell’autostrada che favoriscano sia la costituzione di Aziende più strutturate ed efficienti, anche nella forma di imprese a rete, che il permanere di imprese di limitate dimensioni, purchè fortemente

²⁶ Trasporto di merci e passeggeri via mare nell’area dell’Europa.

specializzate, in grado le une e le altre di offrire servizi con ampia copertura territoriale;

6. lo sviluppo e la diffusione di tecnologie innovative volte al miglioramento dell'efficienza del parco circolante, nel rispetto delle compatibilità ambientali e, nel contempo, all'aumento della sicurezza e della competitività. Tra gli obiettivi prioritari vi è necessità di cogliere le opportunità tecnologiche per il miglioramento dei veicoli e l'individuazione delle linee politiche coerenti per una radicale diminuzione delle emissioni globali del parco circolante e un aumento della sicurezza.

Tre sono i punti su cui agire:

- contrastare la tendenza all'aumento delle prestazioni;
 - cercare di eliminare dal mercato i veicoli molto vecchi;
 - agire contemporaneamente sia con restrizioni alla circolazione di mezzi più inquinanti, sia con incentivazioni per il rinnovo del parco circolante;
7. la realizzazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (legge 144/99): il continuo miglioramento degli standard di sicurezza costituisce obiettivo prioritario degli interventi proposti. Va potenziato il ruolo dello Stato di garante della sicurezza degli utenti dei sistemi di trasporto. Occorre che il tema della sicurezza investa in modo analogo tutti i sistemi di trasporto e le singole modalità, tenendo conto sia delle peculiarità delle infrastrutture che della diversità dei mezzi. A tal fine dovrà valutarsi la possibilità di adottare, in maniera coordinata, analoghi piani per la sicurezza per le altre modalità, nonché l'utilità e l'opportunità di promuovere strutture atte a garantire il perseguimento di questo obiettivo fondamentale.

Per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi è necessario stimolare e accelerare i processi di liberalizzazione e privatizzazione dei mercati nei settori aereo, marittimo, ferroviario e autostradale, per favorire la concorrenza e, attraverso di essa, promuovere miglioramento delle prestazioni e sviluppo.

Per consentire un utilizzo più efficiente e sostenibile del trasporto merci e raggiungere una dotazione di servizi di alta qualità, si propone di privilegiare nelle scelte di carattere finanziario, normativo, infrastrutturale e sistemico quelle che meglio rispondono ai requisiti richiesti dalla domanda di logistica integrata, secondo le "best practices" in atto nel settore a livello mondiale. Ciò significa promuovere efficienza e imprenditorialità in tutti i comparti del trasporto merci, in funzione di una sempre maggiore specializzazione dei servizi per rispondere alle caratteristiche delle diverse filiere di prodotto, con particolare attenzione alla distribuzione

di beni di largo consumo, alla distribuzione urbana, alla gestione delle merci pericolose, al trattamento dei prodotti deperibili, al trasferimento delle unità di trasporto intermodali su ferrovia e su naviglio di cabotaggio, allo sviluppo dei servizi postali e di piccoli pacchi a consegna rapida, alla sicurezza dei rifornimenti energetici e degli approvvigionamenti industriali, applicando anche i più moderni sistemi di monitoraggio della qualità ai servizi regolari di trasporto terrestre, marittimo, ferroviario e aereo. Per le infrastrutture, si propone, in una logica di sistema a rete, di dare priorità alle infrastrutture essenziali per la crescita sostenibile del Paese, per la sua migliore integrazione con l'Europa e per il rafforzamento della sua naturale posizione competitiva nel Mediterraneo. L'individuazione delle priorità prende le mosse dall'analisi della domanda (attuale e futura) di mobilità sia di merci che di passeggeri, per arrivare all'individuazione dei servizi più idonei a soddisfarla: a partire dalla rete attuale vengono quindi identificati gli interventi capaci di assicurare il livello di servizio desiderato, raggruppandoli in differenti scale di priorità.

Gli investimenti infrastrutturali dovranno essere indirizzati allo sviluppo di un sistema di reti fortemente interconnesso, che superi le carenze e le criticità di quello attuale. Per conseguire questi obiettivi è stato individuato, come detto in precedenza, un Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), inteso come insieme integrato di infrastrutture sulle quali si effettuano servizi di interesse nazionale ed internazionale costituenti la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci; la funzionalità di questo sistema dovrà necessariamente essere assicurata, anche finanziariamente, dallo Stato. In tale sistema dovrà essere esplicitamente favorita la complementarità tra le diverse modalità e resa più efficiente l'integrazione tra le diverse infrastrutture.

L'appartenenza di una infrastruttura allo SNIT non implica la sua specializzazione per il traffico a lunga distanza. Anzi, già ora, oltre il 75% del traffico autostradale compie distanze di ordine regionale e locale (meno di 100 Km). La piena integrazione tra rete SNIT e reti locali, insieme ad una responsabile progettazione, consentiranno di volta in volta quella divisione di compiti che assicuri il più efficace utilizzo nell'uso delle reti e un adeguato rendimento socio-economico degli investimenti. L'individuazione dello SNIT consente anche di delineare una chiara articolazione delle competenze e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, e nello stesso tempo offre ai governi locali il quadro di riferimento entro cui operare le proprie scelte; consente altresì di pervenire alla formulazione di proposte riconducibili ad un disegno organico, superando una prassi basata su interventi settoriali spesso motivati da esigenze di breve periodo.

Occorre, inoltre, rimuovere gli ostacoli che troppo spesso ritardano o vanificano la realizzazione delle opere, introducendo procedure decisionali certe.

In tal senso occorre:

- riconoscere la necessità degli interventi all'interno di un chiaro processo decisionale che si articola nella definizione degli indirizzi generali delle politiche per i trasporti, nella redazione degli strumenti di piano e nella formulazione dei programmi di attuazione;
- condurre la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) al livello pertinente del piano di volta in volta valutato in conformità con la normativa europea in corso di emanazione, eventualmente avviando anche una fase di sperimentazione. I risultati di tale VAS dovranno essere assunti come dati non modificabili nei passaggi decisionali e progettuali successivi;
- perseguire la qualità della progettazione attraverso la sequenza: studio di fattibilità, progetto preliminare, progetto definitivo e progetto esecutivo;
- snellire le procedure di approvazione dei progetti, anche attraverso la rivisitazione di strumenti quali l'Accordo di programma e la Conferenza dei servizi. In particolare l'introduzione della Valutazione d'Impatto Ambientale condotta sul progetto preliminare, permetterà di ottimizzare sin dall'inizio la scelta tra le possibili alternative progettuali;
- attribuire ad un unico soggetto la responsabilità di portare a compimento nei tempi stabiliti le opere approvate, in particolare per la realizzazione dei progetti di nodo di interesse nazionale;
- consentire il ristoro dell'eventuale danno arrecato a soggetti privati mediante la liquidazione finanziaria;
- conseguire certezza sui finanziamenti e sulla loro scansione temporale.

Gli interventi sulle infrastrutture non incluse nello SNIT sono di competenza delle Regioni che provvederanno alla redazione dei loro Piano Regionale dei Trasporti (PRT). Per garantire la necessaria coerenza degli strumenti e delle scelte di programmazione, viene definita una metodologia generale di pianificazione dei trasporti cui le Regioni sono invitate ad aderire, per consentire omogeneità dei contenuti e confrontabilità delle esigenze e delle proposte. Si propone anche per i PRT un "processo di pianificazione" e cioè una costruzione continua nel tempo del disegno di riassetto dei sistemi di trasporto regionali (tutti i modi, collettivi ed individuali, pubblici e privati) attraverso azioni che tendano a superare la tradizionale separazione fra una programmazione tipicamente settoriale, qual è quella trasportistica, e le politiche territoriali. La metodologia proposta, viene suggerita alle Regioni in nome della

funzione di coordinamento che spetta allo Stato in campi di primario interesse collettivo come quello della mobilità. Per garantire l'efficacia di questa importante funzione, è necessario il contributo attivo delle Regioni nelle fasi di attuazione del PGT.

Riguardo ai meccanismi di finanziamento degli interventi infrastrutturali e dei servizi di competenza regionale, si prefigura la costituzione di un fondo unico per tutti i modi di trasporto, da assegnare alle Regioni con piena autonomia di utilizzazione, in modo tale che i finanziamenti siano totalmente svincolati da logiche di assegnazione per modalità di trasporto. Ciò evidentemente, con riferimento alle ulteriori fasi di attuazione del trasferimento agli enti territoriali delle reti di interesse regionale che l'attuale D.Lgs. 112/98 non ha ancora operato. La logica di intervento del Fondo dovrà essere improntata alla più conveniente allocazione delle risorse pubbliche disponibili rispetto alle priorità individuate. L'approccio metodologico della finanza di progetto, già in fase di programmazione degli interventi individuerà i criteri e le modalità d'intervento pubblico adeguate a stimolare le risorse finanziarie ed operative private, nel rispetto delle priorità definite dalle regioni.

Per affrontare il problema della mobilità nelle aree urbane, si prevede l'introduzione di un processo di pianificazione integrato tra l'assetto del territorio e il sistema dei trasporti, attraverso la realizzazione di un sistema, sia individuale che collettivo, con reti intermodali e interconnesse. Tale realizzazione deve essere preceduta da scelte e decisioni riconducibili innanzitutto ai Piani Urbani della Mobilità (PUM), fondati su un insieme di investimenti e innovazioni organizzativo-gestionali. Nell'ambito dei PUM il trasporto viene considerato nella sua globalità di servizi collettivi e modalità individuali, infrastrutture, gestione e regolamenti.

Le Amministrazioni – nella richiesta di finanziamenti all'Autorità centrale - non vengono, quindi, vincolate nella scelta degli investimenti dalla sussistenza o meno di risorse per specifiche infrastrutture di trasporto (metro, tramvie, strade ecc.). Potranno invece decidere liberamente quali interventi siano preferibili nell'ambito urbano di competenza. Alle Amministrazioni locali viene dunque assegnato un fondo unico destinato a interventi che saranno autonomamente identificati dalle Amministrazioni, a patto che gli stessi siano funzionali al raggiungimento di obiettivi prestabiliti e compatibili con i vincoli finanziari. Finanziamenti, quindi, non più per opere, ma per obiettivi.

Per contribuire a ridurre gli squilibri territoriali, si punta su interventi non di tipo assistenziale, ma miranti a ridurre la perifericità del Mezzogiorno e consentire un aumento della competitività delle aree deboli attraverso un sistema integrato di trasporto. Ciò a partire dall'individuazione delle aree carenti di dotazione infrastrutturale, in riferimento alle reali funzionalità dell'offerta e della domanda, migliorando nel contempo il valore del servizio offerto dalle infrastrutture esistenti in termini di frequenza, qualità e costi. Pertanto vengono

individuati, innanzitutto, gli interventi infrastrutturali prioritari per ridurre le maggiori criticità del sistema dei trasporti di interesse nazionale nelle aree più arretrate, con interventi concepiti come strumenti volti ad innescare o sostenere processi di sviluppo, nell'ambito di una prospettiva di maggiore valorizzazione del territorio. In questa logica, un'azione decisiva per la valorizzazione del Mezzogiorno quale piattaforma logistica riguarda la formulazione di specifici progetti nei distretti industriali in via di sviluppo, il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture portuali, aeroportuali e intermodali e la loro interconnessione con le reti di trasporto stradali e ferroviarie, oltre che lo sviluppo della nautica da diporto. Si determineranno, poi, le condizioni per aumentare il valore dei servizi offerti dalle infrastrutture esistenti, anche attraverso opportune politiche di regolazione e liberalizzazione dei mercati. A riguardo, è opportuno rilevare che una componente molto significativa dell'inadeguatezza dei servizi di trasporto nel Mezzogiorno è ascrivibile agli elevati costi per gli utenti, connessi a aree monopolistiche dell'offerta (si pensi in particolare alle tariffe aeree).

Per una maggiore integrazione dell'Italia con il resto d'Europa, al fine di migliorare la fluidità dei traffici transalpini, e di promuovere efficienti forme di trasporto organizzato, si propongono misure per lo snellimento delle procedure e delle formalità doganali da e per l'Est e per il potenziamento delle infrastrutture logistiche di smistamento della merce a valle. Si intende raggiungere un livello più efficiente di integrazione delle catene di trasporto multimodali con azioni volte a portare la rete dei centri di interscambio esistente, in particolare la rete dei centri intermodali strada-rotaia, a livello degli standard europei, a riorganizzare sotto la regia delle Autorità Portuali la manovra ferroviaria nei porti, a sostituire la rete dei raccordi ferroviari industriali dismessa con una nuova rete a servizio dei distretti industriali, dei nuovi insediamenti produttivi e dei grandi centri di distribuzione merci. Il riequilibrio modale viene prevalentemente affidato allo sviluppo del traffico combinato strada – rotaia. A tale scopo vengono suggerite politiche specifiche quali la creazione di strutture idonee ad incrementare il traffico combinato e la definizione con i Paesi dell'arco alpino di condizioni omogenee per l'attraversamento al fine di evitare traffico di deviazione. Sempre al fine di favorire l'integrazione con il sistema europeo di trasporto, si propone, inoltre, una più stretta correlazione tra politiche di investimento (reti TEN, ecc.) e politiche di regolazione e liberalizzazione nonché il rilancio della proposta europea della costituzione delle "freeways ferroviarie" e la pronta attuazione delle direttive europee in materia di sviluppo delle ferrovie comunitarie in corso di emanazione.

Infine, Il PGTL prevede la costituzione di un'Agenzia Nazionale per la promozione della Logistica con funzioni di marketing territoriale per attivare investimenti esteri in piattaforme logistiche avanzate nel nostro territorio, fornire assistenza agli investitori esteri sul piano

burocratico - amministrativo e finanziario e per assistere, in collaborazione con l'ICE (Istituto nazionale per il commercio estero), investitori ed imprese italiane per operazioni collegate alla logistica ed ai trasporti di merci all'estero. Per far sì che in Italia si sviluppino maggiori competenze e nuove professionalità nel settore dei trasporti e della logistica, è necessario sviluppare l'attività di ricerca ed individuare nuovi percorsi formativi per agevolare la mobilità professionale e la creazione di nuove competenze. Si prevede tra l'altro una più ampia ed incisiva azione di sostegno pubblico alla ricerca nei trasporti attraverso un assetto organizzativo basato su una struttura permanente di ricerca. Il modello che si propone è quello di un Centro Nazionale di Ricerca sui trasporti (CNRT) in cui partecipino attivamente le Amministrazioni pubbliche centrali e locali, gli operatori del settore, le Università.

2.3.2 Il Piano Generale dei trasporti (PGT): analisi specifica per modalità di trasporto

La velocità e la facilità con cui viaggiano le informazioni e i capitali è cresciuta molto più di quella con cui viaggiano le merci e le persone. Negli ultimi dieci anni, in tutti i paesi sviluppati si è verificata una continua crescita della domanda di trasporto cui spesso l'offerta si adegua con ritardo. In Italia in particolare, negli ultimi anni i flussi di merci e dei passeggeri sono cresciuti in maniera maggiore rispetto al PIL.

I fattori che maggiormente hanno determinato le trasformazioni della domanda di trasporto merci sono soprattutto da riscontrare nella globalizzazione dei mercati e nell'integrazione economica europea che spinge sempre più le imprese ad allargare il loro raggio di azione sia per l'acquisto che per la vendita dei prodotti. La diffusione della organizzazione logistica di produzione, fondata su tecniche just in time basate su livelli minimi delle quantità di merci stoccate nei magazzini, comporta che i servizi di trasporto entrino a far parte direttamente del processo di produzione e di distribuzione; diventa, pertanto, necessario aumentare la qualità dei servizi in termini di tempi di consegna e integrità dei carichi. Tutto ciò rende sempre più necessaria un'azione volta a migliorare la dotazione nel territorio di infrastrutture fisiche, che soprattutto nel nostro Paese sono cresciute su ritmi poco rispondenti rispetto ai fabbisogni e alla evoluzione della vita civile ed economica. La stasi del processo di infrastrutturazione presenta in Italia caratterizzazioni geografiche settoriali molto particolari: il perdurante deficit di dotazione infrastrutturale impedisce al Mezzogiorno di far decollare la propria economia; mentre al centro nord la congestione dell'infrastrutturazione esistente rappresenta, per la conseguente crescita dei costi esterni, un freno evidente alla dinamicità delle imprese. Il rilancio dell'infrastrutturazione, soprattutto di quella di grandi dimensioni ed in particolare nel Mezzogiorno rappresenta non solo un'esigenza ma quasi un obbligo se non si

vuole emarginare sia le aree meno sviluppate sia l'intero paese dal processo di integrazione economica in atto a livello europeo e mondiale.

La problematica dell'infrastrutturazione in Italia e soprattutto nel Mezzogiorno ha di fronte due fondamentali aspetti: la competitività territoriale, con particolare riferimento all'allargamento dell'UE e alle sue conseguenze dirette e indirette sulla capacità di programmazione degli investimenti; la grande infrastrutturazione funzionale alla competitività territoriale. Nell'ultimo decennio si sono verificati una serie di cambiamenti economici e sociali che hanno inciso sull'andamento quantitativo e qualitativo dei traffici passeggeri e merci; la combinazione di queste circostanze ha condotto ad un aumento dei volumi di traffico.

In Italia, dal 1990 al 2001, si è verificato un aumento del traffico merci e passeggeri; in particolare per quanto riguarda le merci si è registrato un aumento del 20% e per quanto riguarda i passeggeri del 24%; per entrambi l'impulso maggiore è derivato dall'aumento, nell'ultimo decennio, dei traffici aerei e dell'autotrasporto privato che nel 2001 costituisce il 63% del traffico totale delle merci.

L'esame dei dati economici mette in luce che, tra il 2000 ed il 2001, le spese complessive sostenute dalla P.A. per i trasporti sono aumentate dell'8%, passando da 38.553 a 41.775 Meuro; è ulteriormente diminuita l'incidenza della spesa corrente, mentre gli investimenti, orientati soprattutto verso strada e ferrovia, risultano in costante crescita assorbendo oltre il 45% della spesa totale. I costi per i trasporti delle aziende e dei soggetti privati ammontano, nel 2001, a 396.817 Meuro, con un incremento dell'1,3% rispetto al 2000. Il valore aggiunto dei servizi di trasporto in conto terzi, importante indicatore dello stato di salute dell'economia è cresciuto nel 2001 del 4,1%.

Da un'analisi per modalità di trasporto emerge che il trasporto merci nell'UE è cresciuto complessivamente del 29% ma soprattutto su strada (41%) e su nave (30%) mentre è diminuito quello su ferrovia (-7%); anche il trasporto di persone è cresciuto (18%), soprattutto su strada (18%) e su aereo (65%) ed, in misura modesta, su ferrovia (8%). Il trasporto merci per vie d'acqua (navigazione marittima e interna), che incide nel 2001 per una quota pari a circa il 21% del traffico complessivo, è distanziato di oltre quattro punti percentuali dal trasporto mediante impianti fissi (tipo ferrovia). La quota dei traffici merci realizzata mediante la modalità aerea è molto esigua, in quanto questa interessa soprattutto il trasporto internazionale delle merci. Il traffico interno delle merci è stato pari nel 2001 a 230.251 milioni di tonnellate per Km a fronte di 191.291 milioni di tonnellate per Km rilevate nel 1990.

Il traffico passeggeri all'interno del Paese, calcolato sulle medie e lunghe distanze, è passato nell'arco temporale 1990-2001 da 728 a 900 milioni di passeggeri per km.

Nel 2000 l'estensione della rete ferroviaria ha registrato un modesto incremento rispetto agli anni precedenti ed un notevole miglioramento tecnologico delle infrastrutture, anche se si evidenzia un sostanziale squilibrio tra le ripartizioni geografiche ed in particolare tra quelle del Mezzogiorno e le altre regioni, soprattutto per un livello di infrastrutturazione notevolmente più basso rispetto al resto del Paese. Infatti, la rete ferroviaria del Sud presenta dotazioni unitarie, per abitante e per superficie, inferiore alla media nazionale, sia in termini di velocità che di capacità delle linee. La rete a doppio binario è pari al 23% nel Mezzogiorno contro il 47% del Centro-Nord. In particolare, la distribuzione delle percorrenze dei treni per area geografica evidenzia il divario esistente tra Nord e il resto dell'Italia sia per quanto riguarda i treni-Km passeggeri, sia con riferimento al traffico merci. Infatti, nel 2000 il 48,5% del totale delle percorrenze dei treni ha coperto il Nord-Italia, il 25,6% il Centro e il 26,8% il Sud e Isole. L'andamento del traffico passeggeri e merci è stato, nel 2001, particolarmente brillante. La domanda misurata in termini di passeggeri-Km, è passata da 43.752 milioni del 2000 a 46.675 del 2001 con un incremento del 7% circa (l'incremento rispetto al 1990 è del 4% circa); per quanto riguarda il trasporto merci, nel 2001 si è riscontrato un incremento del 11% circa rispetto all'anno precedente.

In riferimento al trasporto stradale, nonostante i tentativi di riequilibrare la domanda di trasporto tra le diverse modalità, il quadro dei volumi di traffico conferma l'assoluta prevalenza del trasporto su strada, sia nel traffico merci (oltre il 75%) che in quello passeggeri (oltre l'83%) a fronte di una rete stradale rimasta pressoché invariata negli ultimi anni.

I dati forniti da Eurostat per l'ultimo decennio per l'infrastrutturazione stradale dei Paesi europei evidenziano un sensibile aumento delle autostrade (27,2%). Per l'Italia, già dotata di una rete autostradale significativa rispetto agli altri paesi europei, l'incremento è stato modesto (3,3%), a sintesi di una crescita al Centro-Nord (6,1%) e di un lieve decremento nel Mezzogiorno (-2,4%), probabilmente dovuto ad un declassamento di alcuni tratti da autostrade ad altre tipologie stradali che a loro volta sono aumentate (0,9%) più che al Centro-Nord (0,3%), ma in misura molto modesta rispetto alla crescita media dell'UE (8,4%). A livello di regioni meridionali, aumenti sensibili della rete autostradale si rilevano in Molise (44,4%) e Basilicata (37,9%), mentre modesti sono gli incrementi registrati in Sicilia e Campania (rispettivamente 1,2% e 1,4%). Decrementi si riscontrano in Abruzzo, Puglia e Calabria (a causa dei declassamenti) mentre la Sardegna rimane priva di rete autostradale. Tuttavia, un'analisi approfondita mette in evidenza la prevalenza di questa tipologia infrastrutturale, testimoniata dalla continua crescita della rete e dalla sua capacità di traffico.

Anche la modalità di trasporto stradale presenta un netto squilibrio tra le diverse ripartizioni geografiche; la rete stradale del Mezzogiorno si estende per 74.171 Km pari a circa il 44,2% del

totale nazionale (dati del 2001). All'interno della rete del Mezzogiorno risulta carente la rete autostradale, nettamente inferiore rispetto al Nord, raggiungendo un'estensione di circa 2.000 Km (pari al 31% dell'intera rete autostradale italiana), mentre risulta una prevalenza delle strade provinciali e stradali rispetto al Centro e al Nord. Il livello di dotazione stradale in rapporto alla superficie territoriale (Km di strade per 100 Km²) risulta di 41,0 per le strade provinciali, 17,6 per quelle statali e 1,6 per le autostrade. Rispetto alla popolazione servita il livello di dotazione infrastrutturale (Km strada per 10.000 abitanti) risulta di 24,2 per le strade provinciali (19,8 nazionale), 10,4 per le statali (8,0 nazionale) e 1,0 per le autostrade (1,1 nazionale).

Il trasporto marittimo costituisce sempre più chiaramente il fulcro dell'innovazione nel trasporto intermodale e il mezzo più importante per l'abbattimento dell'impatto ambientale e della congestione del traffico dovuto ai servizi di trasporto. In tale contesto, l'Italia e soprattutto il Mezzogiorno, considerando la posizione occupata nel Mediterraneo risulta particolarmente favorita per lo sviluppo di tale settore. Nel 2001 in Italia sono state trasportate circa 470 milioni di tonnellate di merci, di cui oltre 200 milioni riguardano le regioni meridionali e insulari. In particolare una componente fondamentale del trasporto intermodale è costituita dal trasporto marittimo dei container: nel periodo 1990-2001 il numero dei container movimentati nei porti italiani è notevolmente aumentato (393%); nel 2001 l'incidenza della movimentazione di container da parte dei porti meridionali rispetto al complesso dei porti italiani è risultata del 49,5% in termini di numero di container, e del 48,2% in termini di tonnellate. Il numero totale dei porti ubicati nelle regioni meridionali e insulari la cui dotazione di infrastrutture risulta comunque inferiore rispetto ai porti dell'Italia Centro Settentrionale, è pari a 54 su 146.

Infine, nel 2000 il settore aereo è stato caratterizzato da significative prospettive di sviluppo del traffico passeggeri e merci e dalla enorme crescita del prezzo del carburante che ha generato pesanti ripercussioni economiche.

Il trasporto aereo di passeggeri è stato caratterizzato fino alla fine del 2001 da un trend crescente con una successiva riduzione imputabile probabilmente allo shock terroristico dell'11 settembre. Per quanto riguarda il movimento passeggeri (arrivi + partenze), si rileva per gli scali del Mezzogiorno un traffico pari al 20% (18.526.292 di passeggeri circa) del totale nazionale (91.454.127); il trasporto merci nel Mezzogiorno registra un valore percentuale pari al 5,71% (42.761 tonnellate) del totale degli scali rilevati (748.821 tonnellate).

2.3.3 Lo Strumento Operativo per il Mezzogiorno (SOM)

Lo Strumento Operativo per il Mezzogiorno (SOM) è uno strumento secondario, derivato essenzialmente dal nuovo Piano Generale dei Trasporti con lo scopo di focalizzare strategia e modalità di intervento nel Mezzogiorno secondo i criteri e gli indirizzi segnati dal QCS 2000-2006.

Le principali funzioni svolte da tale strumento sono:

- Pausilio alla definizione degli ambiti di competenza dei PO nazionali e regionali;
- l'indirizzo della selezione degli interventi e la sintesi della situazione e delle prospettive di finanziamento del settore.

Lo Strumento rappresenta, quindi, un documento di traduzione del PGTL a livello territoriale del Mezzogiorno ed assume, per molti aspetti, la veste di “linee guida” per le amministrazioni responsabili dell’attuazione dei Programmi Operativi.

Per comprenderne la rilevanza e per inquadrarne i contenuti appare opportuno richiamare il legame che esso stabilisce con uno dei due documenti dai quali trae origine (insieme al PGTL): il QCS. Le ragioni, le finalità e i contenuti dello Strumento Operativo sono illustrati dal QCS stesso. Il SOM relativamente all’Asse 6 (reti e nodi di servizio), disegna la strategia d’asse attorno a sei obiettivi (accessibilità, riequilibrio modale, intermodalità, qualità ed efficienza, mobilità e infine riduzione degli impatti ambientali) ed evidenzia come essi vadano perseguiti a partire dal PGTL, che dovrà essere tradotto, a fini operativi, in uno strumento idoneo a definire puntualmente le scelte di intervento nel Mezzogiorno.

Appare opportuno ricordare che il PGTL fa riferimento alle sole scelte di competenza nazionale, mentre lo Strumento Operativo individua puntualmente quelle ricadenti nel Mezzogiorno. Definite puntualmente le scelte, si evidenzia come lo Strumento Operativo da un lato definisce il quadro finanziario globale degli interventi (stima dei costi, grado di copertura), dall’altro consente di leggere “per regione” gli interventi di valenza nazionale previsti, attribuendoli, se indivisibili, orientativamente “pro quota” alle diverse regioni.

2.4 Il PON Trasporti 2000-2006

Il PON Trasporti 2000-2006 è rivolto alla riqualificazione ed al potenziamento del sistema dei trasporti del Mezzogiorno mediante investimenti sulle infrastrutture di valenza nazionale cofinanziati dall’Unione Europea.

Gli interventi finanziati dal PON Trasporti sono distribuiti sui territori meridionali e riguardano diverse tipologie di infrastrutture: strade, autostrade, ferrovie, porti, aeroporti,

interporti. Ad oggi completati 162 interventi. Il Programma Operativo Nazionale Trasporti 2000-2006 individua un insieme di azioni rivolte a potenziare, riqualificare e razionalizzare le infrastrutture per la mobilità e i trasporti nelle Regioni del Sud Italia che rientrano nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 per l'Obiettivo 1: la Campania, la Calabria, la Puglia, la Basilicata, la Sicilia e la Sardegna.

I territori ed i sistemi produttivi e sociali del Mezzogiorno necessitano di azioni di miglioramento delle infrastrutture di collegamento, di trasporto e di accesso, indispensabili per facilitare il processo di integrazione con le aree più avanzate del Paese, dell'Unione Europea e del bacino del Mediterraneo. Il PON Trasporti investe, quindi, nelle infrastrutture di valenza nazionale per realizzare nuove relazioni, rafforzare le connessioni esistenti, migliorare le condizioni di contesto necessarie per incrementare lo sviluppo socioeconomico, la competitività, la produttività e la qualità della vita nelle aree del Meridione.

La strategia del PON, dunque in coerenza con quella dell'Asse VI del QCS si articola intorno a sei obiettivi:

1. accessibilità dei territori;
2. riequilibrio modale;
3. sviluppo dell'intermodalità;
4. sviluppo della mobilità sostenibile nelle aree urbane;
5. miglioramento della qualità dei servizi;
6. riduzione degli impatti ambientali.

Il Programma concentra la sua strategia di sviluppo su 4 Assi prioritari d'intervento, articolati a loro volta in 12 Misure di attuazione, che definiscono gli interventi da realizzare per il perseguimento degli obiettivi generali e specifici individuati in ogni singolo Asse:

- Asse I - Sviluppo del Sistema a rete delle direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno;
- Asse II - Potenziamento delle connessioni fra le aree locali e le direttrici principali;
- Asse III - Sviluppo delle Infrastrutture nodali;
- Asse IV - Assistenza Tecnica.

Nello specifico :

- l'Asse I mira a sviluppare il sistema a rete delle principali direttrici di collegamento del Mezzogiorno, attraverso il potenziamento, l'adeguamento e l'ammodernamento della rete ferroviaria e della rete stradale, il miglioramento delle attrezzature per la sicurezza marittima e delle infrastrutture di supporto alla navigazione aerea e l'incentivazione dell'innovazione tecnologica;

- l'Asse II mira al potenziamento delle relazioni fra le aree locali e le direttrici principali, attraverso il rafforzamento delle connessioni del servizio ferroviario e della rete stradale con le infrastrutture nodali, nonché mediante la realizzazione e l'adeguamento dei collegamenti passeggeri fra le aree metropolitane e i nodi delle reti transeuropee;
- l'Asse III mira ad ottenere lo sviluppo dei nodi di trasporto, attraverso il potenziamento e la riqualificazione delle infrastrutture portuali per i traffici commerciali, di cabotaggio e a breve raggio, il potenziamento di quelle aeroportuali Air side e Land side e l'intervento sui terminali a servizio dell'intermodalità delle merci;
- l'Asse IV mira a garantire una efficiente, efficace e trasparente gestione operativa del Programma.

Ogni Asse è caratterizzato da obiettivi generali e specifici e si articola in Misure.

Come visto, quindi, 4 Assi prioritari di intervento del PON Trasporti 2000-2006 per complessive 12 Misure di attuazione (ogni Misura comprende tipologie omogenee di intervento) che definiscono gli interventi da realizzare per il conseguimento degli obiettivi – generali e specifici – individuati per ogni singolo Asse.

L'Asse I si articola in quattro Misure:

- Misura I.1. Miglioramento della rete e del servizio ferroviario attraverso il potenziamento, l'adeguamento, l'ammodernamento e la realizzazione delle linee.
- Misura I.2. Miglioramento della rete e del servizio stradale attraverso il potenziamento, l'adeguamento, l'ammodernamento e la realizzazione della viabilità.
- Misura I.3. Potenziamento delle attrezzature finalizzate al miglioramento delle condizioni di sicurezza generale del servizio di navigazione.
- Misura I.4. Sviluppo delle infrastrutture di supporto alla navigazione aerea e innovazione tecnologica.

L'Asse II si articola in tre Misure:

- Misura II.1. Miglioramento del servizio ferroviario attraverso il collegamento con le infrastrutture nodali.

- Misura II.2. Miglioramento del servizio stradale attraverso il collegamento con le infrastrutture nodali.
- Misura II.3. Realizzazione e adeguamento di collegamenti passeggeri fra le aree metropolitane ed i nodi delle reti trans europee.

L'Asse III si articola in quattro Misure:

- Misura III.1. Potenziamento e riqualificazione di infrastrutture portuali a servizio dei traffici commerciali, dei collegamenti di cabotaggio e a breve raggio.
- Misura III.2 Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali Air side e Land side.
- Misura III.3 Sviluppo delle infrastrutture nodali finalizzate all'intermodalità delle merci.
- Misura III.4 ITS (Intelligent Transport System)

L'Asse IV prevede una sola Misura:

- Misura IV.1 Assistenza tecnica, Monitoraggio e Valutazione.

Il PON Trasporti privilegia azioni utili ad indirizzare la domanda di mobilità, sia passeggeri che merci, verso le modalità più efficienti sotto gli aspetti economico, sociale e ambientale nei diversi contesti, al fine di alleggerire la pressione cui è sottoposta la rete stradale da parte del trasporto di lunga percorrenza, quale ad esempio il traffico merci di cabotaggio nelle relazioni interne. Il PON Trasporti privilegia azioni per il riequilibrio modale nel trasporto passeggeri, cioè finalizzate a spostare dalla strada a modalità alternative la domanda di mobilità di breve e media percorrenza a scala locale e regionale e di collegamento ai nodi (porti, stazioni e aeroporti).

Il PON Trasporti mira a:

- incrementare lo sviluppo del trasporto merci ferroviario e marittimo, sia convenzionale che combinato, in alternativa al “tutto strada”;
- integrazione a sistema dei terminali portuali di livello nazionale e internazionale, per soddisfare la crescente domanda di traffico passeggeri e merci con particolare riferimento agli interventi per lo sviluppo dei servizi di cabotaggio Ro-Ro lungo le “autostrade del mare”;
- adeguamento infrastrutturale delle installazioni portuali ai nuovi standard di sicurezza richiesti a livello internazionale;

- completamento e potenziamento dei nodi principali di transhipment (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari);
- interventi di potenziamento delle connessioni porto – territorio, privilegiando l'ammmodernamento/potenziamento del sistema ferroviario, laddove possa rappresentare una valida alternativa alla rete stradale;
- sviluppo e controllo del trasporto delle merci pericolose via mare.

Il PON Trasporti mira, inoltre, all'integrazione del Sud nella rete del sistema dei trasporti europeo, favorendo l'interconnessione tra le grandi direttrici di traffico e le reti di trasporto locale, e tra diverse modalità di trasporto.

La strategia operativa del PON Trasporti per l'intermodalità favorisce il potenziamento del sistema dei centri di interscambio secondo una gerarchia tecnico-funzionale dei centri stessi (interporti, centri intermodali e piattaforme logistiche), tenendo conto dei bacini di utenza potenziale e dell'efficienza delle reti che convergono su di essi, e fermo restando che la realizzazione delle infrastrutture intermodali deve essere giustificata, in termini economico-finanziari, da un volume adeguato di domanda, che dipende sia dal bacino potenziale di utenza, sia dall'efficienza delle reti che convergono su di essa. In questo contesto, per il trasporto intermodale delle merci le azioni sono centrate sui seguenti punti:

- realizzazione degli interporti già definiti;
- realizzazione di infrastrutture intermodali minori quali piattaforme logistiche, centri intermodali.

La strategia individuata per l'obiettivo del potenziamento dell'intermodalità prevede anche l'utilizzo di modelli sperimentali validi sviluppati nei programmi di sviluppo (programmi innovativi in ambito urbano, Urban, Prusst, ecc..

I sistemi di trasporto urbano e metropolitano costituiscono un elemento fondamentale del tessuto produttivo, in quanto assicurano l'accesso della popolazione ai beni, ai servizi, alle opportunità di impiego e alle attività ricreative e la circolazione ottimale delle merci, consentendo alle economie locali di prosperare.

Il PON Trasporti persegue lo sviluppo della mobilità sostenibile nelle aree a maggiore domanda e tra le principali aree urbane delle singole regioni favorendo i sistemi integrati di trasporto collettivo e i sistemi di governo della mobilità attraverso le possibili applicazioni derivanti dalle tecnologie dell'informazione, quali il controllo del traffico, la gestione delle reti e delle flotte, l'informazione agli utenti, il controllo del traffico aereo, il supporto alla logistica.

Un miglioramento importante del sistema dei trasporti del Mezzogiorno può essere determinato intervenendo sulla qualità dei servizi di trasporto e, possibilmente, per migliorarne la sicurezza, l'accessibilità per tutte le categorie di cittadini e ridurre i costi. Le strategie operative del PON Trasporti per il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- strumenti a supporto dell'integrazione dei sistemi di trasporto (integrazioni tariffarie, miglioramento dell'informativa sui servizi, etc.);
- interventi di innovazione tecnologica ed organizzativa, delle infrastrutture e nella erogazione dei servizi, al fine di un pieno utilizzo delle stesse e la conseguente diminuzione dei costi per i gestori e per gli utenti;
- sostegno alla politica della sicurezza dei trasporti sulla base dei contenuti delle specifiche direttive della Commissione, anche incrementando l'affidabilità (bassa vulnerabilità) del sistema infrastrutturale dei trasporti, in particolare nelle aree classificate "a rischio" di eventi calamitosi, in coerenza con i relativi piani di sicurezza al fine di assicurare un grado di sicurezza maggiore alla popolazione. In tale ambito, saranno privilegiati interventi volti alla realizzazione di sistemi di controllo del traffico stradale e marittimo per la prevenzione degli incidenti e la salvaguardia delle risorse marine (V.T.S.), per la logistica e intermodalità delle merci per la razionalizzazione e ottimizzazione del trasporto merci (anche pericolose) (Intelligence Transport Systems - ITS);
- l'adozione di specifici programmi di comunicazione (G.M.D.S.S.)²⁷ per la portualità, e di controllo e prevenzione dell'inquinamento acustico per il settore aeroportuale, attraverso una dotazione strumentale tecnologicamente più moderna.

Il PON Trasporti 2000-2006 è stato, quindi, elaborato secondo questa logica ambientale. In particolare, per ottenere un sistema dei trasporti coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di sicurezza stabiliti dall'UE e per incrementare, al tempo stesso, lo sviluppo delle regioni meridionali della penisola, gli interventi previsti dal PON si collocano nel quadro delle seguenti linee di intervento previste dallo Strumento Operativo per il Mezzogiorno:

- la migliore utilizzazione delle infrastrutture, dei servizi e dei mezzi (politiche regolatorie, pedaggi, regolamentazione della velocità, tecnologie informatiche applicate al controllo e alla regolazione del traffico), la maggiore diffusione di veicoli

²⁷ Global Maritime Distress and Safety System - sistema globale di comunicazioni via radio e via satellite finalizzato all'immediato allertamento dei centri di soccorso in mare e alla diffusione di notizie di importanza vitale per i naviganti.

a basso impatto e l'uso di mezzi alternativi, il ricorso a soluzioni innovative e flessibili (car sharing, taxi collettivo, taxibus, mototaxi, mobilità ciclistica);

- lo sviluppo dei traffici merci sulle medie e lunghe distanze con modalità di trasporto maggiormente sostenibili rispetto a quella stradale: il rilancio del trasporto di cabotaggio, dando piena attuazione ai progetti delle “autostrade del mare”, lo sviluppo del trasporto combinato strada-rotai, l'incentivazione all'uso della ferrovia, anche in riferimento al trasporto dei rifiuti e delle merci pericolose;
- la promozione e la crescita del trasporto combinato attraverso una ristrutturazione della catena logistica che persegua obiettivi concreti di miglioramento ambientale (rispetto dei limiti di concentrazione degli inquinanti atmosferici, rispetto dei limiti di rumore, mantenimento delle biodiversità, emissioni di CO₂ entro i parametri di Kyoto);
- l'adozione, per il trasporto merci su strada, di misure di contenimento dei costi di gestione delle imprese italiane al fine di portarli in linea con la media europea, per consentire alle nostre aziende di competere efficacemente sul mercato comunitario;
- lo sviluppo e la diffusione di tecnologie d'avanguardia volte al miglioramento dell'efficienza del parco circolante, nel rispetto delle compatibilità ambientali e, nel contempo, all'aumento della sicurezza e della competitività;
- la diminuzione dell'inquinamento atmosferico ed il miglioramento della qualità e della vivibilità dell'ambiente urbano, che costituiscono obiettivi primari cui dovranno essere finalizzati i processi di pianificazione integrata relativamente ai Piani Urbani di Mobilità e ai Piani Regionali dei Trasporti.

Lo sviluppo di una mobilità sostenibile rappresenta, dunque, un tema centrale nell'ambito del PON, le cui proposte settoriali assumono come obiettivo rilevante l'abbattimento degli attuali livelli di inquinamento, sia quello i cui impatti si manifestano su scala globale (effetto serra), sia quello i cui impatti si esplicano in ambiti territoriali più circoscritti, incidendo negativamente sulla salute e, più in generale, sulla qualità della vita delle popolazioni più esposte a tali fenomeni. In particolare, gli Assi prioritari del Programma Operativo Nazionale, nonché i singoli obiettivi specifici, sono stati individuati nell'ottica di uno sviluppo sostenibile; essi, infatti, contribuiscono indirettamente alla diminuzione dell'inquinamento laddove sono tesi al miglioramento dei servizi, al riequilibrio e all'integrazione modale (va inoltre osservato che tali obiettivi sono coerenti con le misure di

riduzione dei consumi energetici individuate dallo Stato italiano con la delibera CIPE del 19 novembre 1998).

Al fine di evidenziare il contributo del PON Trasporti al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂ fissato per l'Italia in attuazione del Protocollo di Kyoto, si è proceduto alla stima dell'impatto atteso al 2010 in termini di emissioni di CO₂, originate dal settore trasporti nelle regioni italiane dell'obiettivo 1. Tale stima si è basata sulle quantificazioni relative al livello delle emissioni complessive di CO₂ originate dal settore trasporti ed attese nel 2010 a livello nazionale, presentate nell'Appendice al PGTL "Verso la Valutazione Ambientale Strategica del nuovo Piano Generale dei Trasporti".

Sono stati presi in considerazione due scenari (gli stessi esaminati nel PGTL) e, in relazione a ciascuno dei due scenari, è stato determinato un livello atteso delle emissioni di CO₂. Tali scenari sono stati così classificati:

- scenario di riferimento, che simula l'andamento tendenziale riconducibile all'evoluzione naturale dei flussi di traffico (nonché alle azioni, alle politiche ed agli accordi già in essere prima del PGTL e, quindi, dello Strumento Operativo);
- scenario di riequilibrio modale, in cui vengono rappresentate tutte le conseguenze derivanti dalle azioni (ambientalmente rilevanti) suggerite dal PGTL e, quindi, con riferimento al Mezzogiorno, dallo Strumento Operativo.

Il Costo Totale del Programma Trasporti per il periodo 2000 – 2006, sulla base della Decisione C(2001) 2162 del 14.09.01, è pari a 4.280,548 Meuro, di cui 2.479,235 Meuro (pari ad un valore percentuale del 58%) a valere su risorse nazionali e 1.801,313 Meuro (pari al 42%) sulle risorse comunitarie e, specificatamente sul FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale).

Nel Complemento di Programmazione vengono indicati i tassi di partecipazione del FESR per Misura, determinati ai sensi dell'articolo 29 del Regolamento 1260/99. La dotazione finanziaria del PON Trasporti è stata inoltre modificata in fase di revisione di metà periodo in seguito alla decisione della CE che su proposta dell'AdG (Autorità di gestione) del QCS attribuisce le risorse derivanti dalla riserva di premialità comunitaria del 4% (ex reg. 1260/99) e nazionale²⁸ del 6% per un ammontare a valere sul FESR pari a 103.329.000 Euro (61.949.000 attribuite dalla riserva premiale nazionale del 6% e 41.380.000 attribuite dalla riserva premiale comunitaria del 4%).

²⁸ Meccanismo di incentivazione: l'attribuzione del 4 per cento delle risorse è stata subordinata, in ogni programma, al conseguimento di obiettivi non solo quantitativi, ma anche qualitativi di miglioramento delle capacità di monitoraggio, controllo e valutazione. L'Italia, unico fra tutti i paesi europei, ha colto questa occasione per integrare tale riserva con la costituzione di una riserva aggiuntiva, accantonando il 6 per cento da legare a risultati di modernizzazione amministrativa.

A seguito di questa riprogrammazione il costo totale del Programma Trasporti per il periodo 2000 – 2006 è pari a 4.520.161.290 Euro, di cui 2.615.519.290 Euro a valere su risorse nazionali e 1.904.642.000 Euro sulle risorse comunitarie e, specificatamente sul FESR.

Per il calcolo della quota nazionale di partecipazione al Programma, agli Assi e alle Misure, in relazione alle risorse aggiuntive, sono adottati i tassi già stabiliti per le Misure. Con riferimento al tasso di partecipazione del FESR per le Misure, tali tassi sono quelli definiti nel complemento di programmazione ai sensi dell'art.29 del Reg.1260/99.

Tale disponibilità consentirà di soddisfare adeguatamente parte del fabbisogno finanziario del settore trasportistico, identificato nello “Strumento Operativo per il Mezzogiorno” attraverso il raffronto, di massima, tra la stima dei costi presunti degli interventi prioritari per il Mezzogiorno, laddove quantificabili, e gli importi che ancora devono essere reperiti per consentire la compiuta realizzazione degli interventi medesimi.

A tal proposito, deve essere evidenziato che oltre al cofinanziamento comunitario previsto nell'ambito del PON, la copertura degli importi necessari alla completa realizzazione degli interventi, in funzione dei diversi settori, potrà essere assicurata anche attraverso il ricorso a diverse fonti sia nazionali, mediante rifinanziamento delle leggi di settore, sia mediante l'attivazione di procedure di finanza di progetto.

Il PON Trasporti garantisce, attraverso adeguate azioni di informazione e pubblicità, l'accessibilità alle opportunità offerte dai Fondi strutturali e promuovere nell'opinione pubblica la conoscenza degli interventi realizzati e dei relativi benefici per le comunità locali.

2.5 La Legge Obiettivo 433/01 per il programma delle infrastrutture strategiche

La legge si propone di regolare organicamente la realizzazione delle opere pubbliche maggiori, definite “strategiche e di preminente interesse nazionale”. In dettaglio essa prevede:

1. l'individuazione delle opere strategiche attraverso un Programma aggiornato annualmente da inserire nel DPEF (Documento di Programmazione economico-finanziaria). Il Programma è approvato dal CIPE in base alle proposte dei Ministri o delle Regioni interessate, sentita la Conferenza Unificata Stato-Regioni- Autonomie locali. La legge finanziaria indica annualmente le risorse disponibili per l'attuazione progressiva del Programma integrando le risorse già assicurate da fondi nazionali ed europei e quelle reperibili tramite project financing;
2. la riforma dei procedimenti di approvazione dei progetti, mediante concentrazione di tutte le competenze nel CIPE allargato alle Regioni competenti. Sono, peraltro,

conservate le specifiche competenze del Ministero dell'Ambiente in materia di VIA (Valutazione Impatto Ambientale) ed è assicurata, mediante conferenza di servizi, la partecipazione al procedimento degli enti territoriali e pubblici interessati. La conferenza di servizi dovrà chiudersi entro sei mesi con voto a maggioranza. Al progetto preliminare verrà anticipata la VIA e la localizzazione urbanistica per consentire di procedere all'affidamento delle opere ed alle successive attività di autorizzazione, sulla base di un progetto consolidato nei connotati essenziali. Tutti elementi che consentiranno di accelerare l'avvio dei lavori.

3. la riforma delle modalità di esecuzione delle opere attuata con la valorizzazione del project financing, per il quale sono attenuati i vincoli posti dalla legge Merloni (pagamento del prezzo dopo il collaudo, limite del 50% per il contributo pubblico e di 30 anni della concessione) nonché con la introduzione in Italia del "General Contractor". Il "General Contractor" ha la piena responsabilità della buona esecuzione delle opere con tempi e costi certi; a differenza dell'appaltatore deve redigere il progetto definitivo ed esecutivo e può eseguire le opere mediante appalto ad imprese terze, scelte sotto la propria responsabilità tecnica ed economica;
4. una procedura eccezionale, limitata ai primi due anni di attuazione del Programma, che consente di approvare mediante decreto legislativo le opere più importanti ed urgenti, per le quali, malgrado la disponibilità dei fondi necessari, non si possa pervenire per via ordinaria al sollecito avvio delle opere.

Nel quadro generale delle grandi opere strategiche inserite nella Legge Obiettivo ricadono nel Mezzogiorno le seguenti opere:

- il sistema integrato di trasporto del nodo di Napoli;
- il sistema integrato di trasporto del nodo di Bari;
- l'asse stradale Salerno-Reggio Calabria-Messina-Palermo - Catania;
- l'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania-Siracusa-Gela;
- il Ponte sullo Stretto di Messina;
- il progetto per il fabbisogno idrico nel Mezzogiorno.

Il quadro finanziario della Legge Obiettivo presenta molti elementi di indeterminatezza e di criticità. In particolare, si evidenzia uno scarto tra le risorse necessarie per la realizzazione dei sistemi infrastrutturali e le risorse disponibili e tra queste ultime e quelle programmate per il triennio 2002-2004.

Inoltre, nell'Allegato 1 della delibera CIPE del 21 dicembre 2001 non sono riportate né la ripartizione delle risorse finanziarie per le varie tratte regionali dei sistemi infrastrutturali, né le fonti di finanziamento utilizzabili per la copertura degli investimenti previsti (nazionali, comunitari, privati). Questa indeterminatezza non permette di valutare gli effettivi investimenti aggiuntivi al PON Trasporti che si è programmato di realizzare attraverso la Legge Obiettivo.

Qui di seguito in dettaglio si riportano gli interventi strategici di preminente interesse nazionale inseriti che riguardano soprattutto la Sicilia:

1. Corridoi ferroviari:

- linea Messina – Palermo;
- linea Messina – Catania – Siracusa;
- linea Palermo – Agrigento.

2. Corridoi autostradali e stradali:

- completamento A 20 Messina Palermo;
- nuovo tronco autostradale Catania – Siracusa;
- completamento autostrada Siracusa – Gela;
- itinerario Nord - Sud (Camastra - Gela);
- adeguamento SS 514 e 194 (Agrigento - Caltanissetta);
- adeguamento Ragusa Catania;
- asse Gela - Trapani (variante TP - Mazara del Vallo; adeguamento intersezione bivio S. Bartolo - Sciacca);
- asse Palermo – Agrigento.

3. Ponte sullo Stretto (Sicilia – Calabria).

4. Hub portuali, interportuali e aeroportuali:

- piastra portuale di Catania;
- piastra portuale di Palermo;
- piastra portuale di Messina;
- piastra portuale di Trapani;
- interporto di Catania;
- interporto di Termini Imprese;
- completamento impianto aeroportuale di Palermo;
- completamento impianto aeroportuale di Catania.

5. Sistemi urbani e metropolitani:

- nodo integrato di Palermo e Stazione ferroviaria;
- linea metropolitana di Messina;
- nodo integrato di Catania e Stazione ferroviaria, compreso completamento Circumetnea.

La nuova Legge Obiettivo (Legge 443/01) si configura, di fatto, come un nuovo piano per le grandi infrastrutture. La sua formulazione originaria è riconducibile ad una apparizione televisiva del Presidente Berlusconi durante la sua campagna elettorale, all'interno della quale ha firmato un "patto con gli elettori", contenente anche una lista di infrastrutture strategiche, prevalentemente in ambito trasportistico. La Legge Obiettivo inserisce questi interventi all'interno di un contesto di priorità elevate, semplificando le procedure di valutazione degli effetti ambientali e velocizzando (ed in parte eludendo) la procedura di approvazione standard da parte degli enti locali. In altri termini, viene costituita una "corsia preferenziale" per l'approvazione di tali progetti. Tuttavia in breve tempo l'elenco delle opere inserite nella Legge Obiettivo cresce dagli iniziali ottanta progetti fino ad oltre duecento, a causa delle pressioni degli enti locali e degli interessi di settore. Questa crescita ha obbligato il CIPE alla ridefinizione di alcune superpriorità, di fatto ricreando il primitivo elenco all'interno di tutti i progetti previsti dalla legge. A causa della limitatezza delle risorse pubbliche disponibili, una notevole enfasi è data al finanziamento con fondi privati delle infrastrutture. Si deve però osservare come nessuna analisi quantitativa sia stata fatta (o resa pubblica) per giustificare le maggiori priorità, come se queste fossero autoevidenti.

2.5.1 Quadro delle grandi opere strategiche [CIPE, 2001]

All'interno della Legge Obiettivo è contemplato il quadro delle Grandi opere strategiche, di seguito riportato:

1. il valico del Frejus;
2. il valico del Sempione;
3. il valico del Brennero;
4. l'asse ferroviario sul corridoio padano (alta capacità ferroviaria);
5. l'asse viario sul corridoio padano (Brescia – Bergamo e Passante di Mestre);
6. l'asse Ventimiglia Genova Milano – Novara;
7. l'asse ferroviario Tirreno Brennero;

8. l'asse autostradale Tirreno Brennero;
9. il progetto per la tutela della laguna e della città di Venezia (Mo.Se.);
10. la nuova Romea (Ravenna Venezia);
11. il quadrilatero Umbria Marche;
12. l'asse autostradale Cecina Civitavecchia;
13. il sistema integrato di trasporto del nodo di Roma;
14. il sistema integrato di trasporto del nodo di Napoli;
15. il sistema integrato di trasporto del nodo di Bari;
16. l'asse stradale Salerno Reggio Calabria Messina Palermo Catania;
17. l'asse ferroviario Salerno Reggio Calabria Palermo Catania Siracusa Gela;
18. il Ponte sullo Stretto di Messina;
19. il progetto per il fabbisogno idrico nel Mezzogiorno.

In realtà, alcune infrastrutture previste possono essere considerate delle priorità; si pensi, ad esempio, ai collegamenti autostradali tesi ad alleggerire i nodi più congestionati, ad esempio la autostrada Milano – Brescia, oppure il Passante di Mestre, ma anche la nuova variante di valico Bologna – Firenze; queste infrastrutture possono però essere ugualmente discusse in termini di alternative di tracciato o modali, cosa non prevista dalla Legge Obiettivo. Altre infrastrutture previste, ad esempio il tunnel del Frejus o del Brennero, sono incluse all'interno dello schema Trans European Network TEN dell'Unione Europea; non per questo non devono comunque essere sottoposte a valutazione. Alcune infrastrutture erano già dibattute all'interno del precedente Piano dei trasporti, seppure senza procedimenti di valutazione economica. In ogni caso, scarsi legami (limitati alla riproposizione di alcune infrastrutture) risultano visibili con le previsioni del secondo Piano nazionale dei trasporti (PGTL), formalmente ancora vigente.

L'inserimento di un elevato numero di nuovi collegamenti autostradali può essere meglio compreso ricordando come il governo di centro-sinistra, allora, fosse costituito da una coalizione al cui interno era presente anche un partito ambientalista portatore di una strategia basata sul cambio modale in favore del sistema ferroviario. Questa logica sembra però definitivamente cambiata. Infatti, l'unica nuova linea ferroviaria è l'estensione a sud, verso il ponte sullo stretto, della dorsale ad alta velocità; tale progetto non sembrerebbe comunque essere una priorità nonostante sia stato inserito nella lista delle superpriorità. All'interno del processo decisionale appare interessante rilevare il comportamento di Rete Ferroviaria Italiana, ovvero il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e quindi anche della nuova linea. Rete Ferroviaria Italiana rappresenta l'agenzia che riceve i fondi per la nuova linea, ma nonostante

ciò la dichiara inutile a causa dell'insufficienza della domanda, proponendo, al contrario, un potenziamento della attuale linea sottoutilizzata. Tale progetto, notevolmente meno costoso di quello della nuova linea, è stato respinto dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), a cui compete il parere finale sugli investimenti. La realizzazione del programma previsto dalla Legge Obiettivo è, comunque, rallentato dalla scarsità dei fondi disponibili e dalla inerzia burocratica, portando a scarse o nulle realizzazioni durante i primi due anni del passato governo Berlusconi, e vanificando le dichiarazioni sull'accelerazione dell'iter procedurale e realizzativi per le nuove infrastrutture. Tutto questo nonostante la semplificazione delle valutazioni ambientali e l'impoverimento degli standard correlati, implica che il settore delle opere civili e dell'industria correlata assume rilevante priorità. Ma alcuni dubbi su tali priorità appaiono legittimi. Il settore ha limitate capacità di innovazione tecnologica, in quanto la relativa tecnologia è in gran parte disponibile ormai da molti anni; tale assunzione è dimostrata dalla crescente presenza di imprese provenienti da paesi in via di sviluppo nel settore delle opere civili. Il settore, inoltre, non è "labour intensive"²⁹, quindi gli effetti occupazionali sono scarsi e limitati a figure mediamente od altamente specializzate. L'occupazione creata sarebbe comunque soggetta a fenomeni di picco, con rilevanti problemi di disoccupazione alla chiusura dei cantieri, e le conseguenti tensioni sociali indotte; come conseguenza è elevato il rischio di cadere in situazioni di cantieri non chiudibili, principalmente nel sud Italia, con i relativi costi (e assenza di benefici).

Il settore non risulta essere "foot – lose"³⁰: numerosi fattori della produzione devono essere acquistati in loco (movimento terra, cementi, sabbia, forza lavoro non specializzata), con il rischio di strette unioni tra le amministrazioni locali e le aziende locali, spesso al limite della legalità e caratterizzate dalla presenza della malavita organizzata.

Da ultimo, le opere civili sono spesso molto aggressive nei confronti dell'ambiente e, soprattutto, del paesaggio, una delle più interessanti risorse italiane. Tuttavia, appare fortemente anche come una eccessiva semplificazione nell'affrontare i problemi del settore dei trasporti, eccessiva semplicità derivante da obiettivi di immagine e ritorno elettorale. In particolare, appare discutibile lo stesso concetto di infrastruttura strategica su cui è basata la legge. Infatti, la domanda di trasporto e la congestione che ne deriva è costituita prevalentemente da traffico di breve distanza. I costi del traffico a lunga distanza sono, quindi, fortemente condizionati dai fenomeni di congestione localizzati piuttosto che da insufficiente capacità delle infrastrutture di collegamento interregionale o internazionale. Ne deriva, quindi, la necessità di una diversa ripartizione, anche in termini di priorità, tra progetti rivolti ai nodi

²⁹ Ad alta intensità di manodopera

³⁰ In questo settore moltissimi input devono necessariamente essere locali

urbani od alle infrastrutture a lunga percorrenza. Quanto detto suggerisce un maggiore ruolo nella pianificazione e valutazione degli investimenti da parte delle regioni, ruolo che sembra supportato dalla attuale evoluzione della struttura dello stato italiano e dal potere di veto conferito alle regioni sulle decisioni dello Stato centrale in termini di investimenti.

“Risulta tuttavia necessario prevedere un maggiore coordinamento tra le decisioni infrastrutturali e le altre evoluzioni del settore del trasporto. La liberalizzazione dei servizi di trasporto, anche se effettuata in forme leggere o di simulazione della concorrenza, quali la concorrenza per il mercato” (Demsetz, 1968)³¹, è in grado di cambiare l'intera struttura del settore, e di conseguenza anche le relative necessità infrastrutturali. Analogamente, un processo di regolazione delle infrastrutture e delle concessioni di gestione, connotate come monopolio naturale, è fondamentale per la riduzione dei costi sia di investimento che di gestione delle stesse; la forma operativa potrebbe essere in questo caso ancora una volta la competizione per il mercato oppure l'introduzione di sistema di “price – cap”³², anche senza raccomandare la privatizzazione degli asset. Tale operazione dovrebbe essere ulteriormente correlata con le previsioni di crescita infrastrutturale.

Non può, poi, essere trascurato il tema delle tariffe di efficienza. Questa strategia è una delle principali opzioni proposte dalla Commissione Europea per la politica dei trasporti dell'Unione. La sua implementazione è in grado di modificare nello spazio e nel tempo la domanda di trasporto, e di conseguenza la necessità e la priorità degli investimenti infrastrutturali.

La valutazione dei grandi investimenti deve essere resa trasparente attraverso l'affidamento a società esterne al governo ed ai promotori degli investimenti, e deve essere presentata ad un pubblico in grado di discuterla. Inoltre, la valutazione deve avvenire su più progetti, per poter stabilire un set di priorità, mentre per ogni progetto devono essere valutate più alternative, anche modali. In ogni caso, il costo e la durata della procedura deve essere proporzionata alle risorse necessarie per la realizzazione e l'esercizio della nuova infrastruttura. Non è possibile, ovviamente, garantire nulla attraverso questo meccanismo, compresa la neutralità del valutatore. La decisione deve, infatti, rimanere correttamente e completamente politica. Ma è necessario ricordare, come già visto, la sistematica sopravvalutazione dei traffici e la sistematica sottovalutazione dei costi per i progetti di trasporto.

³¹ Harold Demsetz - Department of Economics - University of California - Los Angeles (UCLA)

³² E' il metodo più diffuso nei paesi industrializzati e prevede l'individuazione di un prezzo massimo inferiore a quello praticato in monopolio non regolato.

2.5.2 Infrastrutture strategiche in Italia

Da una semplice valutazione effettuata da Legambiente sugli investimenti previsti per le grandi opere della legge Obiettivo emerge che il Governo intende realizzare 1200 km di nuove linee ad Alta Velocità e circa 2000 km di nuove autostrade che, quindi, passerebbero dagli attuali 6435 km a 8538 km.

Ed anche sul piano delle stime di costo degli investimenti inserite nella delibera Cipe del 21 dicembre 2001, ben il 58% è dedicato alla rete stradale ed autostradale e solo il 42% agli investimenti ferroviari. Se facciamo un'ulteriore verifica sulla base delle risorse effettivamente disponibili nelle leggi vigenti, la sproporzione verso la strada aumenta ancora, ed è di tutta evidenza che in queste condizioni e con questi obiettivi la crescita del traffico motorizzato è destinata ad aumentare. Anche i pur modesti e difficili obiettivi di riequilibrio modale, previsti nel Piano generale dei Trasporti e della Logistica, sono destinati ad essere disattesi per i prossimi 30 anni. Ed in questo contesto si comprende la scelta sbagliata del Governo di rinunciare ad obiettivi misurabili di riduzione dei gas serra nel settore dei trasporti. Dopo anni di battaglie dentro le istituzioni contro la legge Obiettivo del Governo Berlusconi, ora lo sterminato elenco di opere strategiche si sta trasformando in progetti concreti, senza che sia stata effettuata la selezione prevista dal Piano generale dei Trasporti sulla base di una Valutazione Ambientale Strategica, che avrebbe dovuto avere tra i parametri di riferimento anche la riduzione delle emissioni climalteranti. Basti pensare che su 250 opere strategiche della legge Obiettivo, più di 80 sono in procedura di valutazione ambientale ed alcune, come il Ponte sullo Stretto di Messina, il terzo valico Milano- Genova o la tratta AV Milano-Verona, hanno superato il vaglio della commissione VIA e del Cipe sul progetto preliminare e sono appena agli inizi. Altre, invece, sono state autorizzate per Decreto, come la Valdastico Sud per superare il parere negativo del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali, ed il Mose, autorizzato senza una valutazione ambientale positiva.

Molte di queste battaglie sono condotte anche da sindaci ed istituzioni: è il caso del sindaco di Villa S.Giovanni contro il Ponte, del Presidente della Comunità Montana in Val Susa contro l'AV Torino- Lione, del sindaco di Melzo che presiede una alleanza di 35 Comuni contro l'autostrada BreBeMi (Brescia – Bergamo – Milano). Ma critici sono anche gli industriali calabresi, che non ritengono prioritario il Ponte sullo Stretto o l'Associazione industriali di Vicenza che ha contestato il tracciato proposto per l'Alta Velocità ferroviaria. Ai progetti devastanti, gli ecologisti avanzano sempre proposte alternative che potrebbero essere praticabili. Non solo mitigazioni di tracciato ed alternative modali, ma anche efficienza d'uso ed innovazione tecnologiche. Per esempio, in alternativa alle grandi autostrade, gli ecologisti propongono di potenziare ed adeguare le infrastrutture stradali esistenti, anche pedaggiando il

traffico di lunga percorrenza, risolvendo così problemi di mobilità locale senza attirare nuovo traffico di transito. Sono i casi concreti dell'Autostrada Pedemontana Veneta o dell'ammodernamento dell'Aurelia in Maremma e dell'alternativa alla Brebemi (Brescia-Bergamo-Milano) avanzata dai Sindaci di adeguamento della viabilità esistente, solo per fare alcuni esempi. Tra le opere strategiche, le nuove autostrade hanno un peso consistente ed hanno indotto il Governo italiano a proporre ed ottenere dal Senato lo stralcio del Protocollo Trasporti dalla ratifica dei protocolli in attuazione della Convenzione delle Alpi. Infatti il protocollo Trasporti punta con decisione al riequilibrio modale, all'intermodalità ed alla protezione dell'ecosistema alpino, anche mediante l'astensione a realizzare nuove autostrade transalpine. E', quindi, evidente l'intenzione del Governo italiano di realizzare infrastrutture autostradali di transito nelle Alpi, nonostante i Paesi confinanti puntino con decisione esclusivamente sugli investimenti ferroviari.

Anche in Europa si propongono grandi opere per rilanciare l'economia.

Sono cinque i progetti di interesse italiano inseriti tra i 29 nella lista Van Miert, assunti dalla Commissione Europea:

- l'alta velocità Torino-Lione;
- il tunnel ferroviario del Brennero;
- la linea ferroviaria Genova-Milano;
- il Ponte sullo Stretto di Messina;
- le autostrade del mare.

Il Ponte sullo Stretto, inserito nella lista con priorità 1, a seguito delle enormi pressioni del Governo italiano, è stato motivato con l'esigenza di collegare l'isola più popolata del Mediterraneo al resto dell'Europa e rappresenterebbe uno snodo fondamentale per il completamento del collegamento ferroviario Palermo-Berlino.

Un'evidente forzatura, basti pensare che la linea ferroviaria Napoli-Reggio Calabria- Palermo è in lista 3, cioè tra i progetti che devono favorire la coesione territoriale, ed è quindi meno importante e strategica del Ponte. Decisamente incoerente è anche la politica europea di rilancio delle autostrade del mare, inserite tra i 29 progetti prioritari, e direttamente in concorrenza con l'attraversamento stabile sullo Stretto di Messina. Sarà stato sicuramente anche per queste ragioni che il Parlamento Europeo lo ha escluso dalla lista di opere prioritarie. Anche per il caso dell'Alta velocità Torino-Lione, gli ecologisti pur favorevoli al potenziamento delle ferrovie, hanno numerose obiezioni specifiche e si sono uniti alla Comunità Montana della Val di Susa che ha fortemente e motivatamente criticato il progetto, non solo per il suo

impatto ambientale rilevante in una vallata già attraversata da una ferrovia e da una autostrada ma soprattutto a causa della sua non dimostrata utilità (queste le ragioni della comunità locale). Forse sarebbe più giusto per queste comunità puntare prima sull'adeguamento della ferrovia esistente e poi una volta in atto la crescita delle merci trasportate discutere di un nuovo tunnel di base transalpino. Un ragionamento simile è possibile applicarlo al caso del Tunnel ferroviario del Brennero, dove le principali associazioni ambientaliste ed i Verdi hanno chiesto, e continuano a farlo, di procedere con criteri razionali alla scelta, di utilizzare al meglio l'infrastruttura esistente che ha già subito adeguamenti tecnologici e potenziamenti, di accelerare gli investimenti sulla tratta ancora in buona parte a binario unico Verona-Bologna, di cui è previsto il completamento al 2010.

Ma la discussione europea sul "chi paga" queste infrastrutture, ha già prodotto effetti interessanti. Nel Consiglio dei Ministri Europeo del 16 e 17 di ottobre 2003, l'allora presidente della Commissione Romano Prodi ha chiarito che dei 220 miliardi di euro necessari per gli investimenti, 50 arriveranno dalla BEI mentre l'impegno per gli Stati membri sarà di 35 miliardi (25mld per infrastrutture e 10 per ricerca e sviluppo) e quindi di 5 miliardi ogni anno fino al 2010. Il presidente della BEI, Philippe Maystadt ha sostenuto che a causa della scarsità delle risorse disponibili, sarebbe stato indispensabile selezionare la lista delle priorità ed assicurare adeguate risorse pubbliche (dei singoli Paesi) per attirare capitale privato. Una selezione, già, cominciata quando il presidente Prodi ha annunciato che la Commissione ha individuato i criteri per selezionare una lista ristretta di opere già mature, che è stata presentata dalla Commissione Europea l'11 novembre dello stesso anno. Per l'Italia includeva tre progetti: il tunnel del Brennero, la Torino-Lione ad Alta Velocità e le autostrade del mare. Sono stati esclusi dalla "quick list" il Ponte sullo Stretto di Messina (e dopo il voto dell'Europarlamento escluso anche dalla lista prioritaria come detto già in precedenza) e la linea Alta Velocità Milano-Genova. In questo contesto appare ancora più grave ed incoerente lo stralcio del Protocollo Trasporti dalla Convenzione delle Alpi operata dal Governo Italiano. Infatti anche nel documento Van Miert vi è un preciso riferimento alle infrastrutture alpine che potrebbero accedere al finanziamento comunitario sui grandi assi ferroviari transeuropei, a condizione che i Paesi si impegnassero a creare i presupposti per il trasferimento delle merci da strada a ferrovia, come previsto dal Protocollo Trasporti a cui il documento Van Miert fa esplicito riferimento.

Il Consiglio Ecofin del 25 novembre 2003 ha fissato un tetto massimo del contributo comunitario per le reti TEN fino al 20%, respingendo pertanto la proposta della Commissione di aumentare il tetto del contributo al 30%.

2.6 Il Programma delle infrastrutture strategiche: il 6° Documento di programmazione economico-finanziaria

Un breve cenno anche al Programma per le Infrastrutture strategiche sancito dalla legge 21 dicembre 2001 n. 443 (“Legge Obiettivo”) che stabilisce all’articolo 1 che le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, vengano individuati dal Governo secondo i criteri e le procedure in essa contenuti. Sono demandati al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) l’approvazione del suddetto programma e compiti di vigilanza sulle attività di affidamento da parte dei soggetti aggiudicatari e sulla successiva esecuzione dei lavori. Con delibera del 21 dicembre 2001, n. 121 il CIPE ha approvato il primo programma delle infrastrutture strategiche (PIS). Successivamente il CIPE, su proposta del MIT, ha adottato circa 40 delibere relative all’approvazione e al finanziamento di varie opere del programma.

Come stabilito dalla stessa Legge Obiettivo, nel luglio 2003 il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) ha allegato al DPEF l’elenco delle opere del programma, fornendo al contempo indicazioni sullo stato di attuazione dei singoli interventi. A settembre 2003, a seguito di un incontro tra Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS), Segreteria tecnica del MIT e Dipartimento per il Coordinamento e lo Sviluppo Territoriale volto all’accelerazione della spesa in conto capitale, è stato conferito mandato all’Unità di Verifica (UVER) di condurre, in stretta collaborazione e consultazione con le altre strutture del DPS, l’istruttoria sul Programma Infrastrutture Strategiche, tesa a selezionare gli interventi nel Mezzogiorno in grado di generare spesa in anticipo rispetto agli altri.

Il 29 settembre 2004 il CIPE ha approvato il riparto delle risorse per l’accelerazione del primo programma delle infrastrutture strategiche, destinando 1.307 milioni di euro al finanziamento degli interventi del programma, come selezionati nel corso dell’istruttoria.

Dall’elenco degli interventi contenuti nel PIS, l’UVER ha selezionato le voci riferite al Mezzogiorno componendole, poi, per successive approssimazioni, in 179 interventi puntuali. A seguito di questo lavoro, tra gli interventi puntuali sono stati giudicati eleggibili al finanziamento i 34 progetti, dal costo complessivo di 4.424,95 Meuro di cui 3.523,35 da finanziare, che soddisfano i seguenti criteri rigorosamente automatici:

1. necessità di risorse finanziarie aggiuntive per la completa realizzazione del progetto;
2. capacità di produrre spesa per gli anni 2004 e/o 2005.

In aggiunta a questi due criteri automatici, l’UVER si è assunta la responsabilità di esprimere un proprio giudizio di affidabilità sulla stima di spesa, esso, affinché l’intervento sia considerato

eleggibile, deve essere migliore di insufficiente. Il giudizio sulla stima di spesa è stato espresso sulla base di due fattori:

1. stato di avanzamento della progettazione relativa al singolo intervento;
2. coerenza interna dei programmi di spesa presentati dagli Enti attuatori.

Si ritiene opportuno, prima di esporre le linee strategiche che caratterizzeranno le attività del Governo nel comparto delle infrastrutture e dei trasporti, ricordare quanto sia delicata e critica questa prima fase.

Questa fase, infatti, è caratterizzata proprio dalla riattivazione di una macchina che, in un comparto così essenziale per la crescita e lo sviluppo del Paese, è rimasta altamente penalizzata dalla divisione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti in due distinti Dicasteri. La divisione ha, infatti, fatto emergere le crisi patologiche di due organismi chiave come le Ferrovie dello Stato e dell'ANAS, due organismi che, pur svolgendo missioni precise strettamente legate alla offerta di trasporto, rispondevano a due distinti Dicasteri. Questa crisi di organicità ha praticamente incrinato la funzionalità della offerta di trasporto sia su ferrovia che su strada. Altrettanto è avvenuto nel comparto del trasporto marittimo dove una serie di iniziative adottate, sono rimaste solo dichiarazioni di intenti e, anche in questo caso, le Autorità portuali hanno dovuto seguire due distinte impostazioni strategiche: quella del Ministero dei Trasporti e quella del Ministero delle Infrastrutture.

L' Allegato Infrastrutture fissa un punto fermo sullo stato di avanzamento delle opere del Piano Decennale delle Infrastrutture Strategiche della Legge Obiettivo evidenziando il valore globale aggiornato del Piano Decennale stesso in 174 miliardi di euro.

Di tale valore, allo stato attuale, risultano già deliberati dal CIPE interventi per 115,6 miliardi di euro, ma sono disponibili 60 miliardi di euro. Appare evidente che per completare il Piano Decennale occorrono 113 miliardi di euro, mentre per portare avanti le opere già deliberate occorrono 55,6 miliardi di €.

Le esigenze finanziarie dell'ANAS per le attività di sviluppo e manutenzione della rete attuale nel triennio 2009 – 2011 sono pari a 10,6 miliardi di € Le esigenze finanziarie di RFI per le attività di sviluppo e manutenzione della rete nel triennio 2009 – 2011 sono pari a 11,6 miliardi di euro. Questa esigenza di infrastrutturazione, questa urgenza di affrontare e risolvere i problemi legati alla costruzione di un' offerta di trasporto efficiente ed efficace è motivata da tre fattori che diventano sempre più fattori condizionanti per la crescita e lo sviluppo del Paese. Tali fattori sono, in particolare:

- la congestione;

- la saturazione soprattutto su alcuni assi ed in modo particolare sui valichi; saturazione che, purtroppo, non avendo attivato i lavori del valico del Frejus e del Terzo Valico dei Giovi, nel 2014 imporrà il cadenzamento, l'attesa e la prenotazione, per il transito dei mezzi di trasporto;
- la monomodalità nella offerta di trasporto: la ferrovia si avvia, in Europa da una incidenza del 28%, sul globale delle modalità degli anni '70, ad una soglia di poco superiore all'8%. In Italia, sempre nello stesso periodo tale incidenza è passata dal 13% all'8%.

Considerazioni finali: Opere strategiche italiane e reti transeuropee: criticità comuni

Non è difficile identificare tra la politica del Governo Italiano sulle infrastrutture e la proposta di reti transeuropee del documento Van Miert delle affinità e degli obiettivi comuni.

Sicuramente quella di ritenere le infrastrutture un elemento di forte rilancio dell'economia e di soluzione ai problemi di congestione crescente, così come il loro essere separate dalla politica per la mobilità sostenibile e dalle azioni per la regolazione ed il governo della domanda di traffico. Allo stesso modo le liste di opere non sono state sottoposte ad una preventiva Valutazione Ambientale Strategica (come richiesto dall'Europarlamento) per la loro selezione ed indicazione di priorità, nonostante che i costi delle opere siano decisamente superiori alle risorse effettivamente disponibili. Certamente la lista delle Reti Transeuropee ha il pregio di puntare con maggiore decisione sugli investimenti ferroviari e lo sviluppo del cabotaggio rispetto alla rete autostradale, diversamente dalla lista di opere strategiche italiana che ha una prevalenza di interventi viari. Un altro problema si aggrava quando alcuni investimenti ferroviari come la Torino-Lione, la Milano-Genova ed il tunnel del Brennero vengono assunti come opere di interesse europeo, perché questo impedisce un' accurata valutazione sul progetto più opportuno da adottare per il potenziamento degli itinerari coinvolti dal progetto.

Si parte sempre dalla coda, dai tunnel di base e dai potenziamenti pesanti, tralasciando di considerare gli investimenti sulla rete esistente (Torino-Lione) o di selezionare le effettive priorità di potenziamento sulle tratte maggiormente sature (tunnel del Brennero) o di ragionare con una logica di potenziamento di rete invece che di un'unica direttrice (il caso della Milano-Genova). In sostanza manca una rigorosa valutazione costi-benefici dei progetti sia a livello italiano che a livello europeo, capace di dare indicazioni sui costi/opportunità in relazione alla reale domanda di traffico ed ai costi di investimento.

E' necessario:

1. effettuare sulle liste di opere strategiche e sul Documento Van Miert una Valutazione Ambientale Strategica per selezionare l'utilità, il carattere prioritario e verificarne la coerenza con le politiche a sostegno della mobilità sostenibile;
2. rispettare pienamente le direttive per la Valutazione di Impatto Ambientale e più in generale le direttive a tutela del patrimonio naturale, paesaggistico, sulla biodiversità, rumore, emissioni, negli impatti sui singoli progetti;
3. selezionare gli investimenti sulla base delle indicazioni contenute nel protocollo di Kyoto e degli impegni assunti anche in sede europea per il rispetto della riduzione delle emissioni dei gas serra;
4. coinvolgere le popolazioni e gli Enti locali nelle decisioni, come procedura obbligatoria di partecipazione ed informazione rivolta ai cittadini interessati dai progetti infrastrutturali;
5. applicare alla lista di opere prioritarie una rigorosa analisi costi-benefici per selezionare gli investimenti (e la loro qualità e tipologia) anche mediante criteri di efficienza della spesa di risorse pubbliche;
6. correlare gli investimenti infrastrutturali alle politiche dei trasporti verso i sistemi a minore impatto ambientale (ferrovia, cabotaggio), alle politiche di regolazione e di incentivo, con una efficace integrazione con gli investimenti per la mobilità urbana;
7. applicare le direttive in materia di appalti, concessioni e servizi, per garantire trasparenza, concorrenza ed efficienza della spesa;
8. escludere dalla lista di opere prioritarie progetti che risultino in contrasto con la Convenzione delle Alpi ed il relativo Protocollo Trasporti, che al fine di proteggere l'ecosistema alpino chiede di astenersi dalla realizzazione di nuove autostrade. Così come si chiedeva che venisse applicata concretamente una indicazione del documento Van Miert, che intende puntare sui tunnel ferroviari in alternativa ai potenziamenti stradali, escludendo il finanziamento europeo in caso di mancato rispetto (è il caso del tunnel del Brennero e dell'Autostrada di Alemagna entrambi previsti in concorrenza dal Governo italiano).

In questa prospettiva a livello europeo sono state promosse le politiche di sostegno dei trasporti individuate nel Libro Bianco della Commissione europea del 2001. Tale azione di promozione ha avuto come momento culminante il semestre di Presidenza italiano del Consiglio dell'Unione Europea, dal luglio al dicembre 2003, che è stato incentrato sulla strategia di sviluppo delle reti TEN-T in stretta correlazione con la politica dei grandi progetti individuati con la Legge Obiettivo.

Inoltre, è stata eseguita una valutazione di «come ciascun progetto soddisfi gli obiettivi di politica europea in materia di trasporto, del valore aggiunto per la Comunità e della natura sostenibile dei suoi finanziamenti fino al 2020»³³. Il 1° luglio 2003 inizia il semestre di Presidenza italiana. Il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea nel settore dei trasporti e delle infrastrutture (luglio-dicembre 2003) si caratterizza per due atti fondamentali: il primo, rappresentato dal Consiglio informale dei trasporti, tenutosi a Napoli il 4 e il 5 luglio 2003, finalizzato allo sviluppo della rete transeuropea di trasporto in un' Europa allargata; il secondo, a conclusione della Presidenza, è rappresentato dal Consiglio dei ministri del 5 dicembre dello stesso anno con il quale si è raggiunto l'accordo politico sui trenta progetti prioritari che costituiscono il Master Plan Europeo. Quanto al rapporto³⁴ Van Miert e il Master Plan europeo, come si è già puntualizzato, nell'azione del Governo, nel mese di luglio 2001, in occasione del Consiglio dei ministri dei trasporti dell'Unione Europea, il ministro Lunardi (di allora) ha sottolineato l'esigenza di elaborare un Master Plan per le reti transeuropee TEN-T e i corridoi paneuropei. A seguito di ciò, il Consiglio, condividendo la proposta italiana, ha dato mandato alla Commissione di istituire un gruppo ad alto livello³⁵ al fine di aggiornare le reti transeuropee nella prospettiva dell'Unione Europea allargata, che è appunto il gruppo ad alto livello, presieduto dall'ex Commissario europeo Karel Van Miert. Quanto ai progetti di interesse italiano individuati nel rapporto Van Miert e confermati nella revisione delle reti, le nuove linee guida per le reti TEN hanno messo in evidenza un nuovo modello di sviluppo finalizzato ad un duplice obiettivo:

- concentrare le risorse sui grandi progetti europei;
- migliorare l'accessibilità e la coesione territoriale delle Regioni periferiche, anche nella prospettiva di estendere le reti verso i Paesi di preadesione.

La strategia innovativa proposta dall'Italia nell'ambito del gruppo Van Miert è stata inclusa nel Programma d'infrastrutture strategiche del luglio 2004 nel quale si è confermata, nell'ambito del Documento di programmazione economica e finanziaria, l'azione del Governo per le Reti TEN-T che consiste nel proiettare i grandi Corridoi verso Sud e verso il Mediterraneo: Asse Berlino – Verona – Bologna – Milano – Roma – Napoli – Reggio Calabria –Palermo (Corridoio I); Asse Lisbona – Lione – Torino – Milano – Trieste – Lubiana – Budapest verso Kiev (Corridoio V).

³³ Osservatorio per il Monitoraggio e la Pianificazione delle Attività Economiche e Tecnologiche del Territorio – OSMETE. I corridoi paneuropei multimodali di trasporto.

³⁴ Per la Rete Transeuropea di Trasporti, la Commissione ha inteso selezionare, nell'estate 2003, i progetti prioritari della rete di trasporto dell'Unione allargata fino al 2020.

³⁵ Gruppo di lavoro composto dai rappresentanti degli Stati membri (e di quelli candidati) con il compito di dare un aiuto alla Commissione europea entro la fine del 2003 per la revisione delle linee guida per le TENs dopo il 2004. Il gruppo ha un ruolo solo consultivo.

Le Autostrade del Mare (Corridoi marittimi, così importanti per noi), formate dai due rami occidentali ed orientale, per l'Italia significano l'integrazione delle due direttrici tirrenica ed adriatica – ionica nei grandi flussi di traffico marittimo interni al Mediterraneo e provenienti dall'oltre Suez. Esse costituiscono un progetto strategico non solo per l'Italia ma per l'intera Europa in quanto si possono identificare in un grande progetto di valenza ambientale che dovrà trasferire rilevanti quote di traffico dalla strada ai sistemi maggiormente ecocompatibili quale ad esempio il trasporto marittimo.

A livello nazionale sono state individuate le seguenti azioni per promuovere il progetto:

- sostegno alle imprese marittime e dello short sea shipping (legge n. 166 del 2002);
- incentivo all'autotrasporto per il trasferimento di traffico dal tutto strada al combinato strada-mare, il cosiddetto «ticket ecologico» (legge n.265 del 2002);
- potenziamento degli impianti e piattaforme logistiche portuali (Legge Obiettivo);
- istituzione della società Rete Autostrade Mediterranee S.p.a. (RAM) finalizzata a promuovere e coordinare le azioni a livello europeo ai fini di definire il Master Plan Mediterraneo delle Autostrade del mare.

Il progetto, avviato nel 2001 con il Libro Bianco, ha continuato ad essere attuato con il Programma Marco Polo nel 2003, che ha contribuito con 75 milioni di euro alla realizzazione di progetti di servizi marittimi nel Mediterraneo. Le Autostrade del Mare consentiranno di collegare i servizi marittimi con la direttrice tirrenica e adriatica, da Bari/Brindisi (terminali del Corridoio VIII) fino a Venezia/Trieste, e con i terminali del Corridoio V e con i Paesi del bacino mediterraneo.

L'Asse Genova-Rotterdam (Corridoio dei «due mari») costituisce il progetto n. 24 del Master Plan europeo e rappresenta un forte asse ferroviario Nord-Sud che attraverso la Svizzera (Tunnel Sempione, Gottardo) potrà collegare il sistema portuale ligure con i porti del Mar del Nord di Anversa e Rotterdam, riducendo l'impatto ambientale attraverso le Alpi (in particolare dei 137 milioni di tonnellate che costituiscono l'interscambio tra Italia e Unione Europea attraverso le Alpi di cui il 70% passa attraverso Svizzera ed Austria). Il progetto sul territorio italiano è costituito dalla linea ad alta velocità Genova-Milano, dalle linee afferenti dei tunnel del Gottardo e Sempione nonché dal potenziamento della linea Genova-Novara verso la Svizzera, i cui lavori si concluderanno entro il 2013. Inoltre, il progetto comprende la realizzazione della piattaforma logistica e l'hub portuale di Genova – Voltri – Savona i cui lavori, iniziati nel 2004, si potranno concludere secondo le previsioni del PIS (programma strategico delle Infrastrutture) entro il 2008.

Gli interventi finalizzati all'intermodalità e al sistema portuale si sono localizzati nei porti di Trieste, Genova, Ancona e Venezia. In particolare, nel porto di Genova si è realizzata una piattaforma logistica ferroviaria per consentire l'intermodalità mare/ferro in vista dell'attivazione del cosiddetto progetto dei due mari (Genova-Anversa/Rotterdam); nel porto di Venezia Mestre si è realizzata una piattaforma logistica ferroviaria per migliorare l'accessibilità al nodo di Mestre ed alla nuova linea Venezia - Trieste, facente parte del Corridoio V; nel porto di Ancona si è realizzato un raccordo stradale e ferroviario tra porto ed autostrada; nel porto di Trieste si è migliorata l'accessibilità al trasporto intermodale modificando le sagome di alcune gallerie ferroviarie per renderle idonee al combinato. Il contributo finanziario dell'Unione Europea per tali interventi è stato pari a circa 10 milioni di euro.

Quanto agli interventi finalizzati allo sviluppo delle tecnologie telematiche applicate alla gestione del traffico, i progetti d'interesse comunitario rispondono all'obiettivo di dotare le attuali reti infrastrutturali di idonei sistemi telematici per la gestione del traffico, stradale, ferroviario ed aereo, finalizzati a migliorare la sicurezza del trasporto. In questi interventi rientrano i cosiddetti sistemi satellitari e segnatamente il Programma Galileo che intende realizzare il primo sistema globale di localizzazione e navigazione via satellite concepito per le esigenze civili. Il programma Galileo si è articolato in due fasi:

1. la prima finalizzata alla ricerca e sviluppo e alla realizzazione di 4 satelliti dal 2001 fino al 2006 e realizzata con i contributi dell'Unione Europea e dell'Agenzia spaziale europea (ESA) alla quale partecipano i principali Paesi europei tra i quali l'Italia nella cosiddetta Impresa comune. Il costo di tale fase è stimato in 1,25 miliardi di euro con contributi al 50% dell'Unione e dell'ESA;
2. la seconda fase, dal 2006 al 2008, comprendeva invece il dispiegamento del sistema e finanziata per un terzo dalla Commissione europea nell'ambito delle prospettive di bilancio 2007- 2013, pari ad 1 miliardo di euro, e per i rimanenti due terzi con il capitale privato da parte della società concessionaria (circa 2,2 miliardi di euro). In questa seconda fase verrà avviata la gestione del sistema e la commercializzazione dei servizi sui mercati internazionali.

La Strategia di Lisbona per dare competitività alle economie europee non può, quindi, attuarsi senza un vero e proprio Master Plan delle Reti.

Per coprire i fabbisogni finanziari dei 30 progetti prioritari identificati sono necessari ben 225 miliardi di euro, di cui 140 miliardi per i grandi progetti avviati. Ciò significa che per raggiungere gli scopi prefissati per il 2007-2013, la massa critica dei finanziamenti comunitari

necessari a coprire esattamente il 20% dei cofinanziamenti proposti in un arco di 7 anni è di 28 miliardi di euro (4 miliardi l'anno, rispetto ai 2,9 previsti dal regolamento TEN). I bilanci nazionali degli Stati membri sono spesso soggetti a restrizioni per i finanziamenti destinati alle proprie infrastrutture, in parte dovute al rispetto del patto di stabilità e di crescita. Pertanto, allo scopo di migliorare le fonti di finanziamento, gli Stati membri sono sempre più spesso chiamati a finanziare le infrastrutture attraverso l'introduzione di misure alternative quali ad esempio: l'incremento delle tariffe d'uso delle infrastrutture per gli automezzi pesanti, la tassa d'ingresso per le aree urbane, tassazione della congestione, sistemi di tele-pedaggio.

Tuttavia, considerate le dimensioni dei progetti e l'impegno finanziario relativo non esiste una reale alternativa ai finanziamenti nazionali o comunitari. L'unica opzione percorribile è costituita dalla partecipazione degli investitori privati che al momento resta in parte disattesa, tranne alcune rare eccezioni. Il tasso massimo di cofinanziamento autorizzato dal regolamento TEN fissa i principi per assegnare gli aiuti finanziari alla rete transeuropea ed è passato dal 10% al 20% nel 2003 come visto. Tale soglia di contributi non può giocare un vero ruolo di catalizzatore per una partnership fra pubblico e privato; pertanto, la Commissione sta prendendo in considerazione la possibilità di introdurre misure volte ad incoraggiare gli investimenti privati tramite l'introduzione di un apposito fondo che dovrebbe coprire il rischio assunto dall'investitore non solo nella fase di realizzazione delle opere ma anche in quella di esercizio fino al raggiungimento della fase di regime. In sintesi, si può affermare che le TEN, così come configurate nel nuovo bilancio comunitario al nuovo titolo Competitività, rappresentano un evidente valore aggiunto, contribuendo allo sviluppo e al rafforzamento dell'economia europea; le TEN rappresentano una priorità del Parlamento europeo e uno dei maggiori obiettivi per il periodo 2007-2013, in cui si dovranno completare numerosi progetti in corso e promuovere l'integrazione con le reti dei 10 nuovi Stati membri.

Ognuno dei programmi prima descritti hanno priorità nel Programma strategico delle infrastrutture e si sottolinea come il Programma Marco Polo sia fondamentale per lo sviluppo delle Autostrade del mare e come Galileo rappresenti un'occasione unica per lo sviluppo dell'industria aerospaziale italiana legata alla realizzazione dei sistemi satellitari.

I corridoi europei e le Autostrade mediterranee del Sud Europa



Fonte: immagine tratta da Osservatorio per il Monitoraggio e la Pianificazione delle Attività Economiche e Tecnologiche del Territorio – OSMETE.- I corridoi paneuropei multimodali di trasporto. www.rdlg.it/doc/I_CORRIDOI_PANEUROPEI_MULTIMODALI.pdf

Mobilità e sviluppo locale nelle politiche comunitarie:
condizioni di efficacia, sinergie e spazi per la pianificazione

CAPITOLO TERZO

Politica regionale dei trasporti nella vecchia e nuova programmazione in Sicilia: un caso studio

Introduzione

Palermo è nodo terminale del Corridoio 1, Berlino - Palermo, comprendente il Ponte sullo Stretto, di cui è prevista la realizzazione entro il 2015 (in merito a quest'opera più avanti ne vengono evidenziati gli aspetti critici). I porti principali siciliani beneficeranno del sistema occidentale del Mediterraneo delle Autostrade del mare. Uno studio di fattibilità del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ipotizza un "Corridoio Meridiano" che interessa la Sicilia, innescato al corridoio transeuropeo 1, quale dorsale mediterranea est-ovest delle grandi isole con funzione di riequilibrio del sistema Euro-mediterraneo, intercettando e modificando i flussi nord-sud delle Autostrade del Mare.

Esiste, però, una grande distanza fra la "realtà" prospettata da tali quadri strategici e lo stato di fatto nonché con le azioni effettivamente avviate, di cui si fornisce più avanti un ampio rapporto; se ne deduce che le prospettive di inquadramento della Sicilia in ambito Euro-mediterraneo, al di là di dichiarazioni di principio, non costituiscano a tutt'oggi il reale riferimento e motore trainante delle scelte di pianificazione.

Cionondimeno nell'ambito della programmazione dei fondi europei POR 2000-2006 la Regione Siciliana ha cominciato a prendere coscienza delle opportunità offerte dai finanziamenti comunitari per dare concreto avvio alla realizzazione di direttive comunitarie e per realizzare progetti di reti innovative. L'efficacia dell'avvio di dette strategie non può prescindere, comunque, da azioni rivolte al miglioramento delle condizioni di contesto, in particolare quello normativo e quello pianificatorio. Per il periodo 2007-2013, la Regione Sicilia beneficerà di €. 8.638.844.252 di risorse finanziarie destinate allo sviluppo ripartite in 2.099.239.152 euro a valere sul POR FSE e 6.539.605.100 euro a valere sul POR FESR mentre nel ciclo di programmazione precedente (2000-2006) ha ottenuto un totale di 8.459.909.318 euro, come si evince dalla tabella di seguito riportata. Il primo problema che si pone è quello degli effetti prodotti sull'economia regionale dalla utilizzazione di tali risorse; il secondo è quello della loro reale utilizzazione.

Al primo quesito non è possibile dare una risposta perché non sono state mai condotte analisi di questo tipo che, invece, dovrebbero sempre essere effettuate sia per quanto riguarda la situazione "senza" che quella "con" l'impiego dei fondi strutturali.

Per quanto riguarda il secondo quesito, il problema è controverso.

Fonti vicine al Ministero riferiscono che si è di ben altro avviso e cioè che le risorse finanziarie vengono utilizzate quasi integralmente, 96% ed oltre, e che le criticità non sono a livello di utilizzazione delle risorse bensì della qualità delle politiche di sviluppo dei territori di competenza delle singole autorità di gestione.

Comunque, nelle statistiche della Ragioneria dello Stato, alla data del 31/12/2008, risulta che la regione Sicilia ha utilizzato più dell'80 % circa dei fondi del ciclo 2000-2006.

Indipendentemente dalle indicazioni di impatto dei fondi strutturali e della percentuale di loro utilizzazione, il problema di fondo riguarda la produttività (redditività) della spesa pubblica in conto capitale dell'Italia e della regione Sicilia, di cui le risorse finanziarie erogate dai fondi strutturali costituiscono pur sempre una parte importante.

Al fine di focalizzare il problema, è bene tener presente il criterio di addizionalità ed il criterio del valore aggiunto che sono i due centri di fuoco dello sviluppo economico e sociale ai cui principi si attengono le politiche comunitarie.

“Addizionalità”, significa che l'UE non finanzia qualsiasi investimento venga sottoposto dai paesi membri, ma una quota parte di quei progetti che sono in grado di favorire la politica di coesione tra i diversi stati.

Il valore aggiunto, o “redditività finanziaria e socio-economica” costituisce quella condizione che il progetto deve presentare per poter beneficiare dei fondi strutturali.

Si pone, quindi, il problema di accertare e quali-quantificare questo valore assoggettando il progetto ad uno specifico processo di analisi ex - ante e non di certo durante o dopo la sua realizzazione. Molti progetti d'investimento, infatti, sono fisiologicamente non redditivi per cui ogni intervento a supporto posto in essere ex post risulterebbe inevitabilmente vano.

Il “valore aggiunto” generato dalla corretta mobilitazione dei fattori produttivi – ossia dal Progetto – ha una duplice valenza; esso può essere costituito dal surplus monetario derivante dalla produzione di beni e/o servizi destinati al mercato e dai benefici sociali connessi e/o conseguenti alla realizzazione del Progetto

A fronte della sua natura squisitamente “finanziaria”, nel primo caso si parla di “redditività finanziaria”; in considerazione della sua valenza squisitamente sociale, nel secondo caso si parla di “redditività sociale”. Entrambe sono espresse sotto forma di tasso denominato:

- TIRF ovvero Tasso di Redditività Finanziaria, che misura l'entità di remunerazione del capitale investito in un progetto al netto del costo dei fattori produttivi impiegati;
- TIRE ovvero Tasso di Redditività Economica e/o sociale, che misura l'entità dei benefici sociali che un capitale investito in un progetto, al netto del costo dei fattori produttivi impiegati, è in grado di produrre.

**Tabella 1 – Programma Operativo Regionale Sicilia 2000/2006
Piano finanziario e fonti di finanziamento totali (importi in Euro)**

Programma Operativo Regionale n° 1999 IT 16 1 PO 011
Titolo: Programma Operativo Regionale (POR) Sicilia 2000-2006

Asse Prioritario/Esercizio	Costo Totale da rendicontare	Spesa Pubblica									Privati (da rendicontare)	Per memoria: Altri investimenti privati da non rendicontare (importi indicativi)
		Totale Risorse Pubbliche	Partecipazione Comunitaria				Partecipazione Pubblica Nazionale					
			Totale	FSR	FSE	FCOGA	SFCP	Totale	Centrale	Regionale		
Totale Asse I	2.025.096.921	2.025.096.921	957.430.000	750.359.000	17.339.000	189.732.000	0	1.067.666.921	747.366.845	320.300.076	0	465.156.000
Totale Asse II	1.081.022.301	1.081.022.301	496.782.000	467.883.000	28.899.000	0	0	584.240.301	408.970.111	175.270.190	0	92.000.000
Totale Asse III	1.152.274.143	1.152.274.143	773.787.000	59.049.000	714.738.000	0	0	378.487.143	264.941.100	113.546.043	0	124.256.700
Totale Asse IV	2.649.901.797	2.622.520.194	1.341.262.000	577.577.000	40.434.000	669.251.000	54.000.000	1.281.258.194	896.880.135	384.378.059	27.381.603	1.872.289.940
Totale Asse V	485.949.348	485.949.348	227.925.000	214.631.000	13.294.000	0	0	268.024.348	187.616.144	80.408.204	0	23.300.000
Totale Asse VI	1.029.282.586	1.029.282.586	474.522.000	442.757.000	31.765.000	0	0	554.760.586	388.333.010	166.427.576	0	41.963.424
Totale Asse VII	26.382.222	26.382.222	11.872.000	11.872.000	0	0	0	14.510.222	10.157.155	4.353.067	0	0
TOTALE GENERALE	8.459.909.318	8.432.527.715	4.283.580.000	2.524.128.000	846.469.000	858.983.000	54.000.000	4.148.947.715	2.904.264.500	1.244.683.215	27.381.603	2.618.956.064

Fonte: Dipartimento della Programmazione della Regione siciliana

3.1 Le infrastrutture di trasporto: la situazione in Sicilia alla fine del periodo di programmazione 2000-2006.

Già nel passato, scelte importanti per questa Regione si sono ridotte a mero scontro politico, determinando, di fatto, soltanto gravi ritardi nella realizzazione di opere strumentali alla crescita del sistema produttivo e funzionali alla qualità della vita. Non si vogliono opere inutili, soprattutto quando occorre indicare una priorità dei fabbisogni e nemmeno deve essere il solito discorso sulla questione meridionale, sullo stato di arretratezza, sul gap infrastrutturale e su quant'altro da decenni riempie le pagine dei dibattiti sulla Sicilia, a far da volano ad infrastrutture che magari si rivelino inutili. E' stato avviato da tempo un percorso, che ha portato a risultati tangibili, e che ha visto Governo Centrale e Regionale operare sinergicamente sulla base di un piano condiviso e di priorità scelte in modo tecnicamente rigoroso.

La Regione Siciliana ha definito ed approvato un Piano Direttore per i trasporti nel 2002 e poi, nel 2004 (se ne parlerà nei paragrafi a seguire), il Piano attuativo delle quattro modalità di trasporto e quello del trasporto delle merci e della logistica che, come è facile comprendere, risulta fondamentale per la nostra strategia regionale nel sistema dei trasporti dell'Euro-mediterraneo. La programmazione sui trasporti della Regione siciliana si è confrontata subito con gli indirizzi programmatici dell'Unione Europea e con i suoi obiettivi, diventando uno degli elementi di riferimento già per il Piano Operativo Regionale 2000 – 2006, nel periodo di programmazione passato.

Con il Governo Centrale, attraverso lo strumento dell' Intesa Istituzionale di Programma, si è pervenuti alla stipula di 5 Accordi di Programma Quadro (Strade, Ferrovie, Aeroporti, Porti) ed il più recente APQ sul trasporto delle merci e della logistica. Gli APQ, quali strumenti di programmazione negoziata Stato-Regione, sono risultati determinanti per la

definizione di una strategia complessiva tra le Amministrazioni, che ha permesso di ottimizzare le risorse disponibili, le modalità di attuazione degli interventi, le priorità degli investimenti. Il tutto in coerenza con i documenti della programmazione Regionale e di quella Nazionale. Agli APQ si aggiunge, ultimo e più recente tassello degli accordi sottoscritti tra Regione e Stato, la 1° Intesa Generale Quadro del 14 ottobre 2003, comprendente le opere che, inserite nella “Legge Obiettivo”, trovavano già copertura finanziaria per l’attuazione e necessitavano di una condivisione con la Regione. La Sicilia, regione a confine con l’Europa, presenta alcune peculiarità. I suoi confini geografici, ben definiti, portano ad una facile distinzione tra la mobilità interna e quella esterna. La mobilità interna si svolge nella quasi totalità dei casi su gomma e difficilmente può aversi una inversione di tendenza, fatto salvo le linee di attrazione sulle città metropolitane per le quali il sistema ferroviario risulta una valida alternativa al mezzo stradale.

La ragione è da ricercare nella stessa natura urbanistica del nostro territorio caratterizzato da oltre 400 comuni, di cui pochissimi superano la soglia dei 30.000 abitanti, sparsi tra zone interne e costiere che, nonostante le forti inurbazioni degli anni sessanta, mantengono una forte identità che, la realizzazione di opere più moderne non solo deve mantenere ma, anzi, rafforzare.

Ciò comporta necessariamente il mantenimento del sistema stradale, quale asse portante della mobilità interna, lasciando al ferroviario il compito di grande adduttore verso le aree metropolitane, oltre alle linee ferroviarie funzionali per i collegamenti di lunga distanza.

La programmazione della rete stradale è piuttosto semplice ed è costituita da un anello autostradale che circuita la Regione:

1. l’autostrada Messina-Palermo soltanto recentemente conclusa a più di 30 anni dal suo avvio (anche se tuttavia sono in corso ancora degli interventi puntuali);
2. l’autostrada Messina-Catania (in esercizio);
3. la strada a 4 corsie Catania-Siracusa (in fase di completamento l’impianto di illuminazione);
4. l’autostrada Siracusa-Gela che verrà aperta sino a Rosolini e di cui sono già finanziati altri tre dei 15 lotti rimanenti.

Completano lo schema, la prosecuzione dell’autostrada da Gela ad Agrigento e poi a Trapani, dove si innesterà all’autostrada già in esercizio per Palermo.

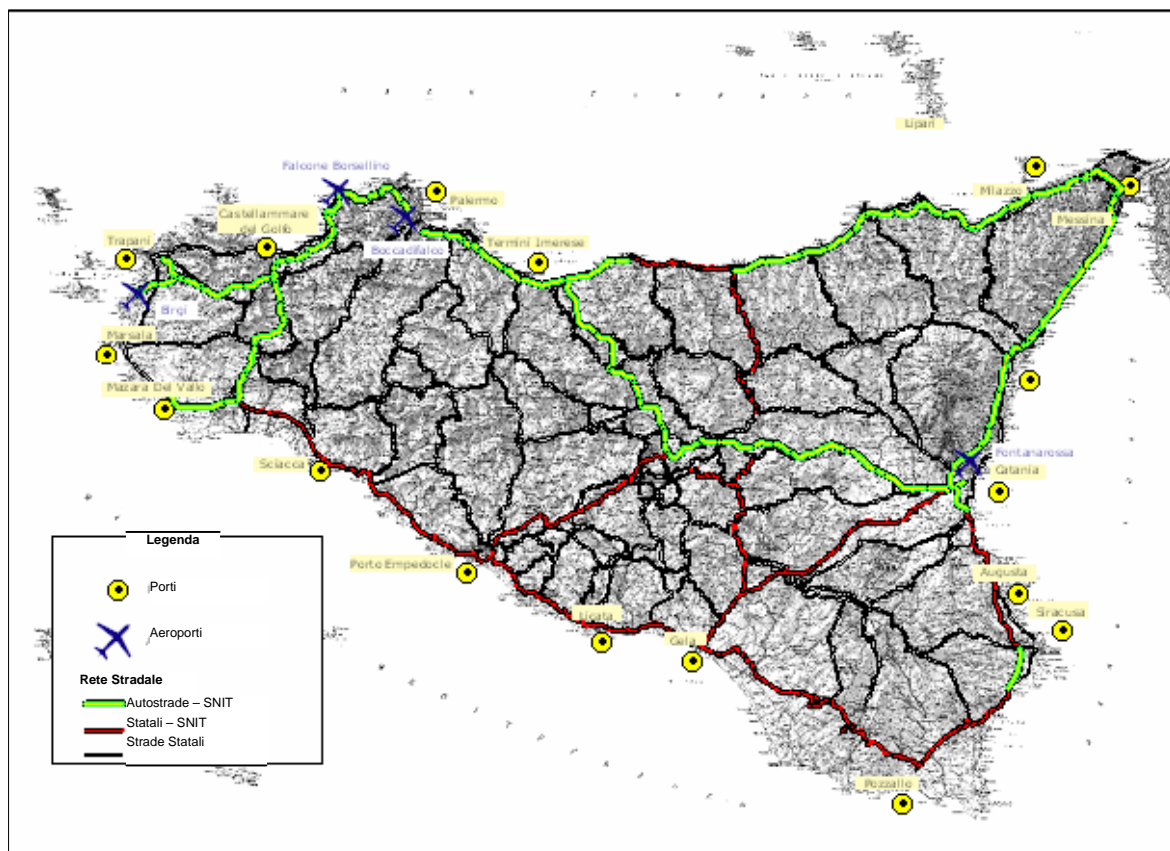
Trasversalmente l’isola è attraversata da assi in direzione Nord/Sud quali:

1. lo scorrimento veloce Palermo-Sciacca, già in esercizio;

2. la Palermo-Agrigento, tristemente nota per i suoi tassi di incidentalità, che necessita una totale riqualificazione dell'itinerario;
3. il tratto di Autostrada della Palermo-Catania che poi a Caltanissetta prosegue verso sud attraverso la Agrigento Caltanissetta e la Caltanissetta- Gela;
4. ed, infine, la nota S.Stefano di Camastra-Gela incompleta per la quasi totalità del primo tratto tra S.Stefano e l'Autostrada A19.

Lo schema è completato dai collegamenti tra Ragusa e Catania, già inseriti nella Legge Obiettivo e la Gela – Catania. Come si vede, il sistema della viabilità primaria divide l'isola in quadranti che permettono un quasi eguale grado di accessibilità con tempi e modalità di percorrenza graduati rispetto al fabbisogno, anche in relazione ad adeguati standards di sicurezza. Molto è stato fatto e molto è in corso, anche se permangono criticità che, però, una buona programmazione temporale degli investimenti può risolvere anche nel medio periodo.

Rete stradale attuale, porti e aeroporti



Fonte: immagine tratta da Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all'elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007/2013 - Rapporto Finale

Il sistema ferroviario si è svegliato solo da qualche anno con investimenti importantissimi per l'isola. La situazione di partenza era realmente di grande ritardo e ciò sta imponendo fabbisogni finanziari ragguardevoli.

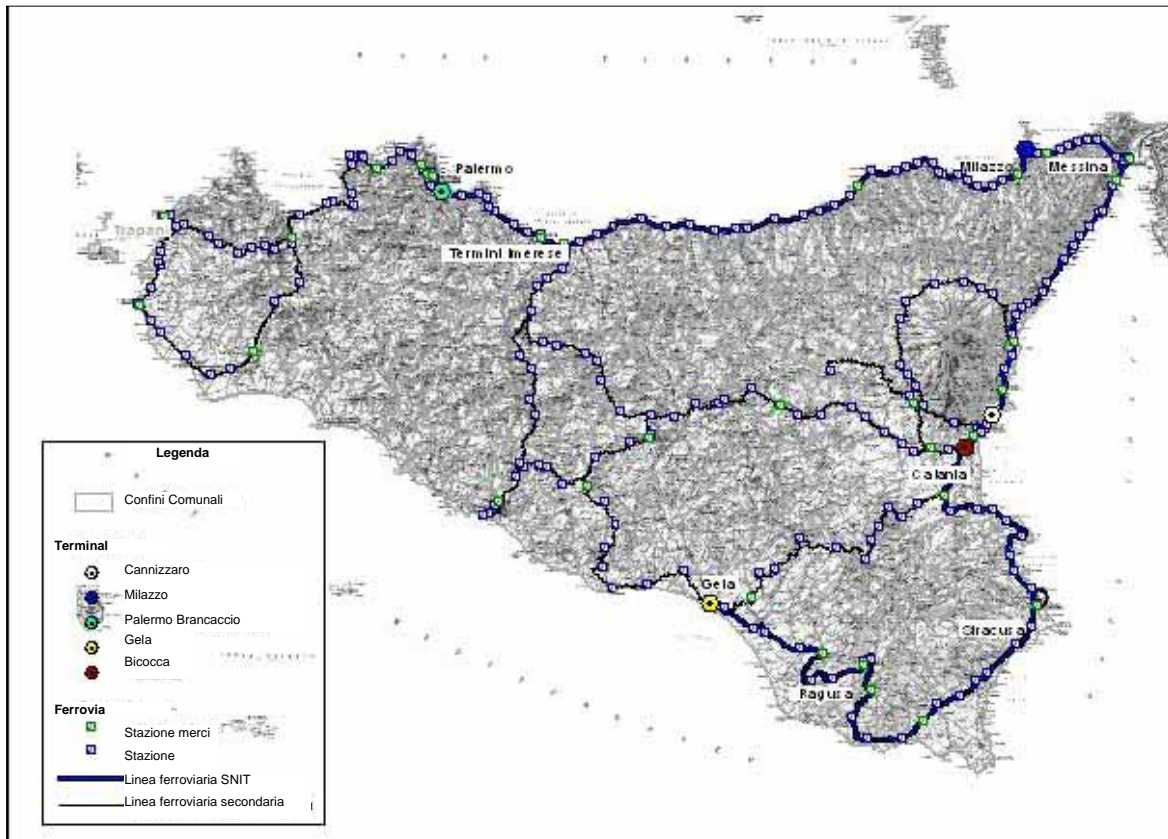
Oltre gli assi portanti del sistema dei collegamenti con il resto dell'Italia, quali la Palermo-Messina e la Messina-Catania-Siracusa, investimenti sono in corso sugli assi di connessione alle aree metropolitane ed ai nodi intermodali (velocizzazione Palermo-Agrigento, Messina-Giampileri (passata alle cronache per spiacenti fatti di cronaca), Catania Ognina-Catania C.le), nonché nei nodi urbani di Palermo, Catania e Messina.

Questi ultimi investimenti risultano fondamentali alle strategie messe in atto dalle aree metropolitane al fine di garantire un valido sistema integrato del trasporto pubblico di massa. Su Catania, Palermo e Messina sono, ormai, in corso i cantieri per dotare le tre città di un sistema alternativo al trasporto privato che, anche se con obiettivi disagi determinati dai cantieri, permetterà, se non di superare completamente la emergenza traffico, di dare possibilità alle Amministrazioni di governare il sistema della mobilità.

Come risulta comprensibile da questa breve illustrazione, sistema stradale e sistema ferroviario sono stati pensati come elementi di una rete integrata di trasporto che, interconnettendo i nodi portuali ed aeroportuali, nonché i due interporti di Catania-Bicocca e Termini Imerese, garantisca l'interscambio di merci e passeggeri da e per la Sicilia.

Il completamento delle infrastrutture non risulta, però, il solo problema. La politica per la mobilità della Regione siciliana passa, anche, attraverso precise scelte sulla gestione volte a realizzare sinergie tra le infrastrutture messe a sistema, evitando una scomposta competitività, purtroppo molto spesso di tipo campanilistico, che finisce per ridurre la capacità d'incidenza sul raggiungimento degli obiettivi.

Rete ferroviaria attuale e scali merci



Fonte: immagine tratta da Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi alla elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007-2013 – Rapporto finale

Per i porti, la strategia è volta a limitare il ruolo commerciale dei porti storici che, da un lato non presentano possibilità di espansione e dall'altro sono sempre più richiesti per l'approdo delle grandi navi da crociera che transitano per il Mediterraneo. Il recupero dei water front e contemporaneamente la possibilità di incrementare le dotazioni infrastrutturali per rendere appetibili i porti commerciali diventano due elementi di scelta politica che passa necessariamente attraverso la realizzazione di “sistemi portuali”.

Il sistema tirrenico, con Palermo e Termini Imerese, quello dello Stretto di Messina, già realizzato con l'autorità portuale unica di Messina e Milazzo, quello importantissimo dello Ionio, con Catania ed Augusta ed, infine, il sistema del Canale di Sicilia, comprendente Trapani, Marsala, Mazara del Vallo, Sciacca e Porto Empedocle, devono diventare presto una realtà se davvero si vuole rendere la Sicilia una piattaforma logistica per il Mediterraneo.

Assoluto rilievo assumono a livello regionale le autostrade del mare, tenuto conto che la Sicilia è stata la prima regione ad attivare un Eco-Bonus per il combinato strada mare.

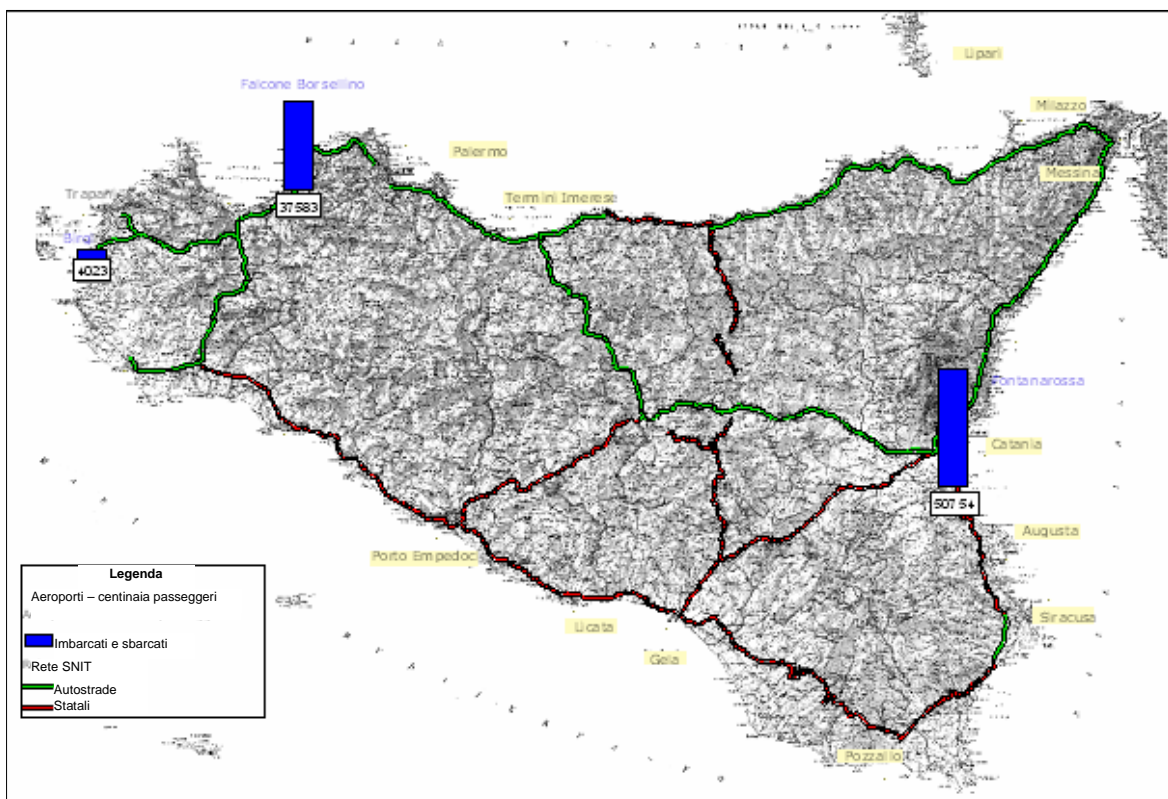
Si continua a parlare spesso del ruolo dell'Italia e della Sicilia nei processi di cambiamento del sistema globale della economia mondiale, gli analisti hanno illustrato con scenari e cifre la importanza per il paese di diventare protagonista in questi scenari ed il ruolo della regione nell'intero sistema.

E cosa si sta facendo? Si sta sviluppando una reale politica sui porti e sulle nostre infrastrutture di collegamento con l'Europa? Ed il famoso corridoio Palermo-Berlino rimarrà solo una linea sulla carta? Ed il ponte sullo Stretto, tema di strettissima attualità, lo vogliamo veramente ritenere inutile in questo quadro? Soffermandosi su quest'ultimo aspetto è necessario fare una premessa: il ponte non è né di destra, né di sinistra. La disputa non è (e non deve esserlo) tra ambientalisti e cementificatori, non è tra progressisti (e non deve esserlo) e conservatori. Sarebbe troppo semplice e troppo facile. Nessuno nega che il ponte sia un'opera difficile, costosa, ardua, con indubbi impatti sull'ambiente, così come ogni opera costruita dall'uomo, una grande sfida per il Paese, e non solo per la Sicilia, che potrebbe saldare definitivamente la regione, piattaforma logistica del Mediterraneo all'Europa, rendendo realmente possibile una strategia. Qualcuno sostiene che la Sicilia abbia altre priorità. E' vero, di priorità la Regione ne ha tante, ma il ponte potrebbe essere una priorità del Paese non solo della regione. Anche attraverso il ponte potrebbe essere possibile recuperare il ruolo nel sistema dell'Euro mediterraneo. Certamente, e questo riguarda in generale tutte le opere infrastrutturali pensate per la Sicilia, il fabbisogno finanziario, non risulta compatibile con la capacità di spesa, ma tutto questo dimostra che la Sicilia non ha mai voluto finanziamenti da chiudere nel cassetto. Quel che è certo che il ponte non è stato ancora realizzato ma è già costato troppo (180 milioni di euro solo per la progettazione) e continua a destare polemiche e contestazioni da parte di esperti di logistica, tecnici del settore dei trasporti, scienziati delle costruzioni, associazioni ambientaliste, comunità locali e dalla stessa Associazione Nazionale dei Costruttori Edili (ANCE). Quest'opera è, secondo il parere di molti, un'opera insostenibile dal punto di vista economico, e inutile da quello trasportistico. Un'opera che verrebbe realizzata per ottenere un risparmio del tutto ipotetico nell'attraversamento dello Stretto.

Per il settore stradale si prevede nel breve periodo (2007 – 2010) una criticità finanziaria di 1.538 Meuro destinati ad itinerari fondamentali quali l'autostrada Siracusa-Gela, la 4 corsie Ragusa-Catania, la Santo Stefano di Camastra-Gela ed infine la realizzazione della Palermo-Agrigento. Per il settore ferroviario, oltre alla necessità di interventi che si ritengono prioritari per i nodi di Palermo-Catania e Messina, che sono funzionali al sistema della mobilità urbana, si prevede la velocizzazione della tratta Catania-Siracusa ed un tratto della Catania-Palermo. Complessivamente le opere avviate nel breve periodo ammontano a qualche miliardo di euro. Tra gli interventi viene previsto anche l'incremento dei costi che potrebbe aversi sul passante

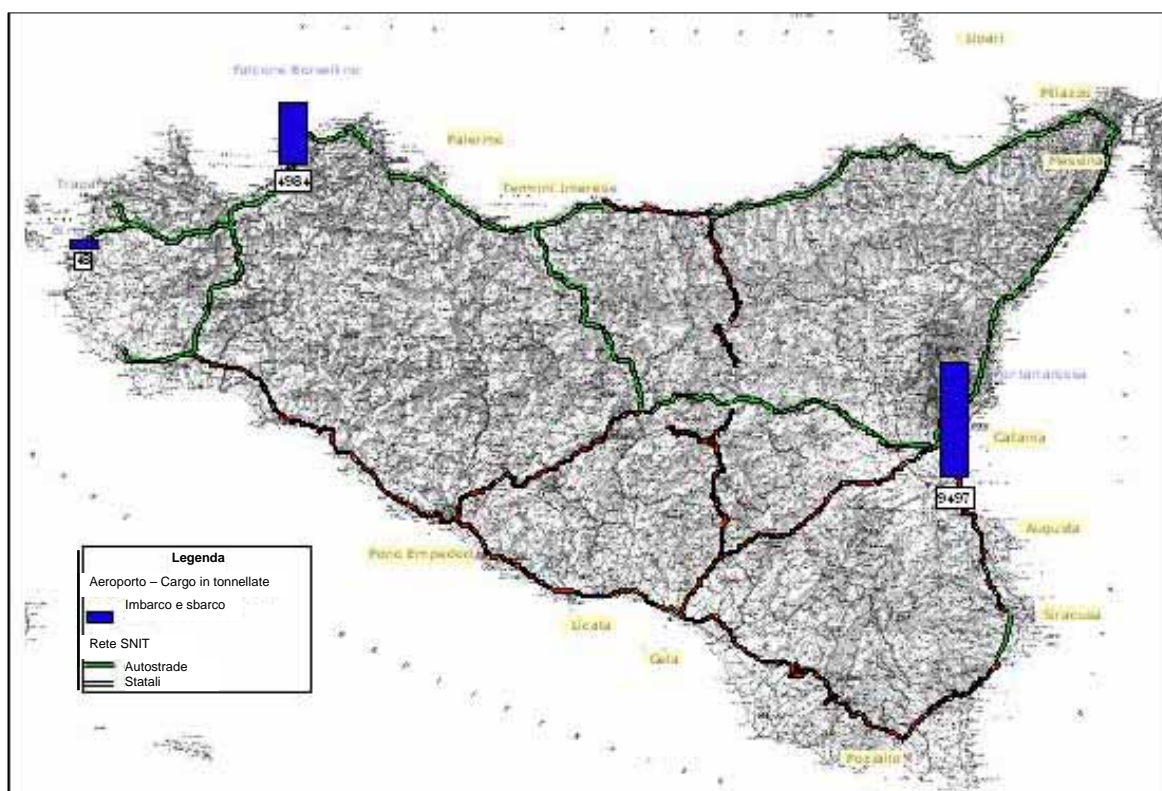
ferroviario della città di Palermo al fine di modificare le tipologie e le modalità costruttive delle gallerie, i cui cantieri determinerebbero un carico sulla mobilità certamente non sostenibile, attesa la contemporanea apertura di altre opere strategiche per la città. Per gli aeroporti, dopo un importante fase di investimenti che ha notevolmente potenziato le nostre infrastrutture, occorre perseguire una politica volta, così come per i porti, a realizzare sistemi aeroportuali in grado di assicurare qualità, efficienza ed economicità ad una modalità di trasporto essenziale per la Regione.

Passeggeri sbarcati e imbarcati negli aeroporti siciliani (centinaia), anno 2006



Fonte: immagine tratta da Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all'elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007-2013 – Rapporto finale

Centinaia di tonnellate di merci sbarcate e imbarcate negli aeroporti siciliani, anno 2006.



Fonte: immagine tratta da: Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all'elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007/2013³⁶- Rapporto Finale

Il nuovo aeroporto di Comiso non potrà, in questo senso, che diventare sinergico a quello di Catania, formando il sistema degli aeroporti della Sicilia Orientale. A Trapani e Palermo, il compito di assicurare il sistema degli aeroporti della Sicilia Occidentale, nel quale non mancherà certo spazio e ruolo per quello di Agrigento (tutt'ora lontano dal realizzarsi). Complessivamente si prevede un fabbisogno 2007 – 2010 per le infrastrutture di trasporto di 2.568 miliardi di euro per i quali la Regione intende contribuire con una quota significativa, riconoscendo proprio ai trasporti un elemento strategico per il proprio modello di sviluppo. Si tratta, a questo punto, di condividere le proposte e definire le modalità di attuazione dei corrispondenti Accordi di Programma Quadro.

Per il secondo periodo 2011 – 2013 l'elenco ed il fabbisogno aumenta tenuto conto che si dovrebbero concludere alcuni itinerari fondamentali. Complessivamente circa 7,167 Miliardi di euro ripartiti in 2,711 miliardi di euro per le strade, 4,135 miliardi di euro per le ferrovie, 400 milioni di euro per i porti e 220 milioni di euro per gli interporti³⁶.

³⁶ Fonte: Dipartimento della Programmazione della Regione siciliana.

3.1.1 Le priorità per il periodo di programmazione 2007-2013: il sistema portuale regionale, il sistema ferroviario, il sistema stradale ed autostradale, il sistema aeroportuale, il Ponte sullo Stretto.

Rispetto al piano strategico sulle infrastrutture e sulla logistica individuato dalla Regione, sono qui appresso indicate le priorità da realizzare, tenendo conto dei livelli di progettazione, del costo, delle risorse disponibili e di quelle che devono essere eventualmente reperite.

Per quanto riguarda il sistema portuale regionale, lo sviluppo delle infrastrutture siciliane ruota attorno a due grandi poli portuali.

Nella parte orientale dell'Isola, vi è l'area Pozzallo-Catania-Augusta, quest'ultima vocata al trasporto container, con alle spalle un retroporto ben attrezzato, e da collegare in modo intermodale (ferrovie e strade) col grande interporto di Catania Bicocca. Nella parte occidentale, vi è il polo di Trapani-Palermo, con l'interporto di Termini Imerese, da specializzare nel trasporto con traghetti RO-RO³⁷ che consentiranno collegamenti veloci con i porti del Nord Italia, realizzando una grande Autostrada del Mare. Su queste due piattaforme logistiche, di cui potranno beneficiare attraverso un sistema integrato tutte le province della Sicilia, si gioca una parte consistente dello sviluppo futuro della Regione. E' attorno a tale disegno strategico, si ritiene, che vadano definite le altre infrastrutture. Il terzo Atto Integrativo dell'APQ Trasporto Marittimo ha individuato in 9,6 Meuro la somma per la progettazione di opere strategiche necessarie al potenziamento della portualità siciliana.

Per quanto riguarda il settore ferroviario, in atto sono previsti il raddoppio della tratta Palermo-Messina e la realizzazione della nuova tratta Palermo-Catania. Sono opere che, anche a medio-lungo termine, presentano oggettive difficoltà di esecuzione. Il solo tratto Cefalù-Castelbuono, che misura 12 km, con 11 km di gallerie, costa oltre 40 milioni di euro a Km. Per ciascuna delle due tratte il costo stimato è di oltre 4 miliardi di euro. Si tratta, allora, di prendere seriamente in considerazione una scelta alternativa: puntare sulla velocizzazione della attuale tratta Messina-Catania-Palermo che, oltre a ben collegare i porti ed interporti, abbraccerebbe un bacino di utenza significativo sia per il trasporto di merci che di passeggeri, consentendo di percorrere la tratta Catania-Palermo in 1ora e 20 minuti e in poco più di due ore la Messina-Palermo.

D'altra parte, lo studio di fattibilità riguardante il percorso Castelbuono-Catenanuova, trasmesso ai Ministeri nel gennaio 2004, prevede la realizzazione di notevoli tratti in galleria (alcuni fino a 39 km). Inoltre, vengono escluse le province di Caltanissetta ed Enna.

³⁷ Il traghettamento può avvenire anche attraverso una nave che trasporta contemporaneamente passeggeri con le loro automobili, oppure veicoli commerciali e vagoni ferroviari; tale nave solitamente è fornita di apposite rampe di carico e ponti mobili per agevolare l'imbarco dei veicoli e viene definita Roll-on/Roll-off.

Occorrerà dunque sviluppare ulteriori riflessioni progettuali che consentano il passaggio attraverso le due province interne e riducano la realizzazione di tratte in galleria, in modo da rendere più funzionale l'intero percorso ed alleggerire il costo complessivo dell'opera, che per ora ammonta a 4 miliardi di euro. Per quanto riguarda il tratto Catenanuova-Catania Bicocca, il costo per la velocizzazione è stato stimato in 400 Meuro. Il tempo previsto per la progettazione preliminare di questo tratto è di 16 mesi (al netto di interruzioni già in atto per controversie burocratiche).

Per la parte da Messina a Catania, si sta realizzando il tratto Giampileri-Fiumefreddo, che è stato approvato dal CIPE con alcune prescrizioni, per un totale di 1,97 miliardi di euro.

Si tratta, ovviamente, degli interventi di "prima necessità" in un sistema infrastrutturale ferroviario che resta comunque deficitario. In questo senso, una riflessione ulteriore andrebbe fatta, per la sua rilevanza strategica di collegamento merci, relativamente alla realizzazione di una tratta che possa condurre da Catania ad Augusta, consentendo la piena funzionalità dell'interporto, e di una tratta che si colleghi all'aeroporto di Comiso. Completano il quadro la Palermo-Agrigento e la Ferrovia Circumetnea con la tratta extraurbana Paternò-Adrano.

Per quanto riguarda il trasporto stradale, la fine dei lavori dell'autostrada Catania-Siracusa è prevista per la fine del 2009, con un costo totale di 804 Meuro.

Per quanto riguarda l'A18 Siracusa-Gela, la situazione è la seguente: il tratto della Siracusa-Gela fino a Rosolini, che doveva essere consegnato entro il 2005, risulta bloccato per il completamento dell'impianto di illuminazione, mentre risulta finanziato il lotto fino a Modica. Per 11 lotti bisogna ancora avviare le progettazioni definitiva ed esecutiva. Altro intervento prioritario è quello che riguarda il completamento dell'itinerario Agrigento- Caltanissetta, dove il primo lotto è già stato dato in appalto, mentre è in corso la progettazione del 2° lotto da Canicattì a Caltanissetta.

E, infine, il completamento della Palermo-Agrigento, che è stata oggetto di rivisitazione progettuale con una drastica riduzione della portata dell'intervento progettato in origine. L'operazione, che rimuove un altro rilevante deficit infrastrutturale e riduce, almeno in parte, il rischio di drammatiche conseguenze per la sicurezza delle persone necessita, comunque, che vengano risolte le criticità finanziarie che, nonostante le riduzioni ancora sussistono.

Attualmente l'investimento necessario, a seguito della rivisitazione del progetto, ammonta a 960 milioni di euro. Sono disponibili 420 meuro, che la Giunta regionale ha deliberato ripartendo le risorse FAS della delibera CIPE 35/2005. Occorre reperire ancora 540 milioni di euro.

Riguardo al sistema aeroportuale l'intervento prioritario si concentra sul ruolo che deve assumere l'aeroporto di Comiso, a supporto dell'aeroporto di Catania ed a copertura dell'area orientale dell'Isola.

L'aeroporto di Comiso, è costato 47,4 Meuro (finanziato con fondi POR, con delibera CIPE, ma anche con fondi privati) è stato già collaudato a fine 2007 e sta entrando a pieno regime. La sua funzione è fondamentale per i trasferimenti cargo verso i mercati nazionali ed internazionali e rappresenta una valida alternativa in caso di chiusura dello scalo etneo.

Inoltre, la sinergia con l'aeroporto di Catania, può consentire il decongestionamento offrendo spazio ai charter "low cost". D'altra parte, occorrerà prevedere la celere realizzazione delle necessarie infrastrutture di collegamento (viarie/ferroviarie) con l'interporto di Catania e con le aree portuali di Augusta e Pozzallo affinché, garantendo un'adeguata dinamicità degli spostamenti di merci e passeggeri, Comiso non si ritrovi isolata, rischiando in tal modo di vanificare gli impegni economici e le energie fin qui spesi.

Ultimo, ma non per certo per ordine di importanza, una riflessione sul Ponte sullo Stretto di Messina in continuità con quanto accennato in precedenza. Si prende atto della posizione del Governo nazionale che considera il Ponte prioritario in linea con l'Unione Europea, al pari di altre priorità infrastrutturali da realizzare in Sicilia.

Il fatto che la Società Ponte sullo Stretto non sia stata liquidata e che anzi continui a portare avanti il progetto di fattibilità impone un'azione di monitoraggio continuo sull'attività della stessa. Fra le risorse già destinate alla realizzazione del Ponte, il Governo ha allocato 1,7 miliardi di euro, per infrastrutture in Sicilia ed in Calabria secondo le rispettive percentuali del 70% e del 30%. Sono fondi che non risolvono assolutamente le carenze infrastrutturali dell'isola (basti pensare al solo tratto ferroviario Giampileri-Fiumefreddo, il cui costo ammonta a 1,97 miliardi di euro, già più di tutta la dotazione per il Ponte).

Per quanto detto fino ad ora, è necessario accrescere i livelli di concertazione tra il Governo regionale e il Governo nazionale; ma è, altresì, necessaria una maggiore sensibilizzazione del territorio verso le problematiche infrastrutturali.

Il partenariato economico e sociale non è un'istituzione ma, ha la capacità di apportare, attraverso un opportuno accrescersi del dialogo e della concertazione con le istituzioni, un contributo significativo per il raggiungimento degli obiettivi che sono di importanza generale per il progresso reale della Sicilia.

3.2 La posizione strategica della Sicilia

E' chiaro quale potrebbe essere il ruolo della nostra Regione nel sistema dei trasporti del bacino del Mediterraneo che oggi ci riporta ad una centralità che si era persa.

I nuovi traffici che provengono dall'Oriente, con incrementi annuali sempre più vistosi, hanno rilanciato il ruolo del canale di Suez, oggi, attraversato da navi con tonnellaggi difficilmente immaginabili sino a qualche tempo fa, che hanno bisogno di porti per il trashingment³⁸, di infrastrutture intermodali e di reti di smistamento capaci di penetrare in Europa. Spagna, Marocco e Tunisia, hanno in corso investimenti eccezionali su questo settore, acquisendo incrementi di traffico sempre maggiori.

L'Italia, al di là delle dichiarazioni di principio, accompagnate magari da qualche bella cartina, sembra rinunciare a svolgere un ruolo naturale che gli è determinato dalla sua posizione. La Sicilia, che è la prima ad incontrare questi traffici, non può e non deve rinunciare, anche se in ritardo, a chiedere con forza al Governo di ripensare al suo ruolo. E questo non soltanto per un proprio interesse, ma per l'intero sistema paese. Il Mediterraneo è centrale, in tutti i sensi, rispetto a Europa, Asia e Africa.

“La Sicilia è centrale rispetto al Mediterraneo. Si tratta, però, di centralità geografica, o forse solo grafica, e non certo ad oggi di interesse e, tanto meno, di attenzione. Non c'è dubbio che sul Mediterraneo prospettano realtà, culture, tradizioni, civiltà differenti che, nel tempo, si sono incontrate o scontrate, comunque consapevoli che quel mare rappresenta una risorsa anche sotto il profilo del legame tra le varie terre.

Non c'è dubbio, altresì, che la Sicilia sia una testa di ponte avanzata dell'Europa verso l'Africa e parte dell'Asia o, come alcuni preferiscono pensare, di quei continenti verso l'Europa. Una vignetta di un noto umorista disegnava l'Africa in nero con due zone bianche (in alto e in basso) che chiamava Nord Africa e Sud Africa; la prima era la Sicilia. Alcuni pensano che lì finisce l'Europa, altri pensano che lì il nostro continente comincia.

Entrambe le cose sono esatte da un punto di vista grafico. Il ragionamento, tuttavia, va oltre fino a leggere come considerazione negativa la prima e positiva la seconda, a significare che quella terra da alcuni viene vista come il luogo dell'arretratezza e da altri come il luogo della tradizione e della spinta culturale.

³⁸ Si intende per transshipment il trasferimento (imbarco/sbarco) di contenitori dalle grandi navi portacontainer (navi madri) su battelli di dimensioni minori, definiti navi feeder, allo scopo di trasferire le merci dai grandi porti internazionali (hub transshipment) - caratterizzati da retroterra continentale (come i porti di Rotterdam, New York o Singapore) - sulle reti ferroviarie landbridges che collegano porti situati su coste opposte e distanti ovvero sulle reti di navi feeder verso porti minori che servono retroterra o hinterland regionali.

Di fatto la Sicilia è al Sud dell'Europa, al Nord dell'Africa, al Centro del mediterraneo. Storicamente il meridione, ovunque, è strutturalmente arretrato rispetto al settentrione. Così accade alla Sicilia rispetto al resto d'Europa; come accade all'Africa rispetto alla Sicilia³⁹.

E' altrettanto solito, tuttavia, che la centralità venga guardata perchè "utile" allo sviluppo di interessi comuni e come punto intermedio di transito o di scambio. E ciò non avviene ancora per la Sicilia.

Due riflessioni servono a comprendere la straordinarietà di questa regione: la prima si sofferma sulla facilità di raggiungere da ovunque la Sicilia e quindi (nel passato) di conquistarla; mentre la seconda affronta il tema del carattere del popolo siciliano, forte e consapevole, che, nonostante le varie dominazioni non si è estinto ma, semmai, si è insieme modulato ed arricchito grazie al contatto con gli "occupanti" che ha culturalmente contribuito a trasformare in meglio. E' come dire che dalla Sicilia si può arrivare facilmente ovunque e che il siciliano è in grado di dialogare con chiunque.

La questione Sicilia si può porre almeno sotto due profili: uno interno all'Italia, l'altro di sistema continentale (Europa) e intercontinentale (Africa, Asia). Per l'Italia, la Sicilia ed il meridione, in genere, hanno rappresentato più un problema che una risorsa.

Nel tempo, infatti, quando si è intervenuti per ammodernare il Paese (ad esempio con il Piano Marshall), si sono destinate somme ingenti per realizzare le essenziali infrastrutture nel Nord – Italia (fino alla linea del Po) e si è compensato il Sud – Italia con l'assistenzialismo (la gente così non si è lamentata, ma il territorio è stato trascurato). Poi, anche se tardi, sono arrivate le incentivazioni per le industrie che investivano al Sud, ma non i controlli sull'attuazione e il mantenimento delle iniziative finanziate con denaro pubblico e tanto meno le sanzioni per il mancato rispetto della legge: così sono arrivate le cattedrali nel deserto con edifici costruiti in mezzo ai campi per conto di imprenditori beneficiari di elargizioni notevoli che mai hanno dato quell'occupazione per la quale avevano ottenuto i contributi (a fondo perduto).

Oggi assistiamo quasi impotenti alla difficoltà di intraprendere iniziative importanti per mancanza delle infrastrutture più elementari (condotte fognarie e idriche; strade; ferrovie): non è possibile realizzare sedi aziendali in molte delle zone del Sud – Italia, che ne avrebbero particolare bisogno, data la difficoltà di raggiungere quelle sedi o, addirittura, di portarvi l'acqua.

La cosa che fa più pensare, al proposito, è l'idea che la gente comune si è fatta della situazione: la Sicilia e, in genere il Sud, chiede continue elargizioni di denaro al resto del Paese perchè li

³⁹ Tratto da: Atti – “Mediterraneo crocevia del nostro futuro: un ponte nel Mediterraneo”- Parte IV – Il Mediterraneo, cuore strategico della politica italiana.

non si ha voglia di lavorare e si vuole vivere sulle spalle di chi, invece, lavora. Il federalismo, da alcuni, è apprezzato soprattutto in tale ottica: ognuno farà da sè e per sè.

Da alcuni anni a questa parte si programmava una separazione netta dell'Italia o, meglio dall'Italia, proprio perchè si riteneva insopportabile continuare a lavorare per gli altri che rappresentavano un peso ingiustificato ed insostenibile.

Fino a quando non si riuscirà (o non si vorrà) spiegare che la questione meridionale non è questa e che, invece, tale impostazione, semmai, rappresenta un problema proprio per il meridione, difficilmente si porrà mano ad una soluzione che, eliminando il gap strutturale e infrastrutturale tra le diverse zone della nostra Nazione, conduca ad uno sviluppo reale e continuo ed insieme ad una crescita complessiva sotto il profilo civile.

In realtà la lentezza del Sud deriva soprattutto da una carenza infrastrutturale gravissima e non recuperabile con il clima e l'ambiente: sono mancati, nel tempo, i necessari investimenti per cui oggi spendere 100 in alcune zone può significare realizzare una nuova bretella di collegamento tra due autostrade che uniscono centri complessivamente di poche migliaia di abitanti; mentre spendere 100 in Sicilia significa completare una autostrada (delle due esistenti) iniziata oltre 40 anni addietro che collega Palermo (capoluogo della regione – con 1 milione di abitanti) con Messina (3^A città dell'isola – con 250mila abitanti).

In Sicilia per molto tempo sono mancati i fondamentali collegamenti autostradali tra le città capoluogo di provincia; così come manca la linea ferroviaria per quegli stessi tragitti e, ancora, di più, l'alta velocità e, addirittura, il raddoppio della stessa linea ferroviaria per accelerare i collegamenti tra Palermo – Catania e Messina; manca un adeguato sistema di porti e aeroporti (quelli che ci sono, peraltro, tengono collegamenti quasi esclusivamente con il resto del territorio nazionale).

“In Sicilia non è aggiornato l'assetto viario per cui raggiungere città anche importanti può comportare un dispendio di ore incredibile per le odierne abitudini o necessità; con le comprensibili conseguenze in campi come Sanità (Ospedali), Giustizia (Tribunali), Istruzione e Cultura (Scuole – Università). La situazione va affrontata e risolta; l'autonomia siciliana (regione a statuto speciale) è accentuata con competenze esclusive in diversi campi.

Quell'autonomia, però, deve essere vista come una prerogativa e non come un peso per cui lo Stato si deve fare carico comunque delle esigenze del territorio così come per le altre regioni e non pensare di risolvere ogni questione con l'elemosina delle pensioni o degli assegni di invalidità”⁴⁰.

⁴⁰ Tratto da: Atti – “Mediterraneo crocevia del nostro futuro: un ponte nel Mediterraneo”- Parte IV – Il Mediterraneo, cuore strategico della politica italiana.

D'altro canto non c'è dubbio che se si pensa di realizzare il ponte sullo Stretto di Messina evidentemente si ritiene importante il completamento del c.d. corridoio – asse ferroviario n.1 – (Berlino – Palermo) utile ad accelerare scambi e traffico da e per la Sicilia.

“E se da un lato sembra incredibile destinare una somma così ingente per una opera epocale, straordinaria ed evoluta, che poggerà, però, le proprie basi su territori (Calabria e Sicilia) in cui di straordinario c'è quanto la natura benevola ha dato ma di evoluto strutturalmente non c'è alcunchè; dall'altro lato occorre rendersi conto che quell'opera non va vista come un regalo al territorio, quanto, piuttosto, come un servizio che si chiede allo stesso per ragioni superiori di sviluppo e commercio internazionale”⁴¹.

Ecco perchè insieme con il ponte, lo Stato deve pensare a uniformare le infrastrutture isolate (sotto il profilo delle quantità e della qualità) all'opera progettata il cui costo previsto è tale da fare comprendere l'importanza che si annette al collegamento stabile del resto d'Europa con la Sicilia vista, evidentemente, come testa di ponte dell'Europa verso l'Africa, con tutto quello che ciò comporta in termini di potenzialità, di investimento e di sviluppo.

La Sicilia ha una posizione strategica per l'intera area del Mediterraneo ed ha pure cultura e tradizioni adatte ai rapporti sia con i paesi dell'Africa e dell'Asia che con quelli dell'Europa per tessere le fila della necessaria cooperazione.

Occorre, però, una politica che investa in infrastrutture, industrializzazione, e, insieme, sia attenta ai profili istituzionale e amministrativo. Di recente si è lanciata l'idea di una sorta di piano Marshall europeo per il Mediterraneo (mare di pace, di scambi commerciali, di turismo) nella certezza della centralità di quell'area come crocevia dello sviluppo e del futuro.

Al proposito, tuttavia, non si può ignorare che occorrerà una forte inversione di tendenza rispetto al recente passato che ha visto il nostro Mezzogiorno, nel tempo, ignorato anche dall'Unione Europea nella progettazione della politica dei trasporti (nel 1994 il Consiglio di Essen in tema di Reti Transeuropee; nel 1997 la Conferenza di Helsinki in tema di priorità dei trasporti; nel 2001 in sede di aggiornamento rispetto a Essen).

Più di recente il gruppo di studio Van Miert ha inserito il ponte tra le grandi opere U.E. ritenendolo un caposaldo infrastrutturale per l'Europa e la Commissione Europea ha inserito l'opera tra le trenta priorità necessarie per dare all'Europa stessa un' adeguata rete di trasporti integrati ai quali l'Europarlamento nella seduta del 21 aprile 2004 ha dato il via libera.

Il ponte rappresenta un'opera dai riflessi potenzialmente inimmaginabili sotto il profilo economico e sociale soprattutto relativamente a contesti territoriali allargati e anche lontani tra

⁴¹ Tratto da: Atti – “Mediterraneo crocevia del nostro futuro: un ponte nel Mediterraneo”- Parte IV – Il Mediterraneo, cuore strategico della politica italiana.

loro: collegando stabilmente la Sicilia all'Europa accelera i trasferimenti di persone e mezzi da e verso le terre d'Asia e d'Africa che si affacciano sul Mediterraneo.

Ma, anche senza ponte ed a prescindere da quello, il ruolo che la Sicilia per lo sviluppo proprio (e complessivo) potrà svolgere è quello di collegamento – anche come tramite culturale – tra continenti oggi più distanti di quanto non appaia geograficamente.

Collegamenti veloci, autostrade del mare, punti franchi, sistema integrato dei trasporti, sono da pensare, progettare e realizzare in tempi brevissimi perchè l'Italia (e l'Europa) attraverso la Sicilia possa mettere in moto ipotesi credibili e notevoli di sviluppo e allo stesso tempo intercettare le esigenze emergenti di territori e di popoli vicini e, insieme, ancora troppo lontani.

Ci si deve impegnare perchè il Mezzogiorno divenga piattaforma del Mediterraneo, come un punto di raccordo reale ed efficace tra l'Europa e l'area del Mediterraneo meridionale e offrire soprattutto servizi, cultura, turismo, formazione, commercio, trasporti.

Da centro geografico a centro strategico di interesse e di attività, quindi, il passo è fondamentale non solo per il Mezzogiorno e la Sicilia, ma per l'Italia intera e per l'Europa.

Per l'effetto, potrebbe rivelarsi risolutiva l'attuazione della prevista (entro il 2010) area mediterranea di libero scambio e, attraverso quella, di un partenariato per la creazione di una zona – a prosperità condivisa – di dialogo, di scambi e di cooperazione (Dichiarazione di Barcellona 1995) per lo sviluppo integrato tra i continenti che si affacciano sul Mediterraneo.

Al fine, un'area vasta integrata tutta attorno allo Stretto di Messina, con o senza ponte, che veda coinvolti un polo culturale costituito dalle Università di grande tradizione, il porto di Gioia Tauro come nodo internodale dei trasporti con elevato livello funzionale, l'aeroporto internazionale di Catania e il punto franco di Messina, potrebbe avere gli elementi di base per conseguire risultati positivi anche per le zone vicine che recupererebbero rapidamente il divario infrastrutturale.

In definitiva, ha ragione chi dice che la Sicilia deve recuperare la centralità anche come polo di interrelazione tra varie culture e di cooperazione internazionale. Si deve internazionalizzare l'economia isolana e ciò va fatto soprattutto attraverso una qualificazione come crocevia di interscambio nell'ambito della rete dei servizi che possono essere utilizzati dai vari paesi mediterranei.

“Perchè ciò avvenga e perchè, comunque, si recuperi quel divario tra Nord – Sud (riducendo la marginalità economica e ponendo le condizioni per uno sviluppo competitivo) ed assieme si utilizzino le potenzialità del territorio sia sotto il profilo nazionale che sotto il profilo internazionale, si devono muovere finalmente i primi passi destinando risorse (economiche, umane) al progetto nella consapevolezza che il sicuro esito positivo dell'iniziativa renderà

l'investimento, pur notevole, certamente proficuo e contribuirà definitivamente al decollo economico della Sicilia e dell'intero Mezzogiorno con indiscussi benefici per il resto del Paese"⁴².

Occorre intervenire, non solo programmare, considerando la questione meridionale prioritaria nel suo insieme e non per zona (fomentando una lotta tra poveri) o per temi (ridurre la disoccupazione, eliminare la criminalità organizzata, creare infrastrutture, rendere adeguati i servizi) tutti importanti, ma da affrontare come insieme perchè inscindibilmente collegati.

Non è più concepibile consentire ancora, inerti o rassegnati, la esistente ed evidente diversificazione territoriale interna al nostro Paese con zone dense di strutture e di attività altamente qualificate e qualificanti e zone in cui quelle strutture e quelle attività sono poche e non qualificate. Le carenze sono storiche e riguardano le strade, le autostrade, le ferrovie, i porti, gli aeroporti e, in genere, tutte le infrastrutture viarie e di collegamento (ferroviario, marittimo, aereo) che costituiscono notoriamente il primo elemento per lo sviluppo del territorio. Da lì bisogna finalmente partire operando con la consapevolezza che il futuro passa dall'area del Mediterraneo e in tanto sarà rapido ed importante in quanto i Paesi che orbitano in quell'area saranno in grado di cooperare se non, addirittura, di operare sinergicamente. La centralità del Mediterraneo va, quindi, utilizzata come risorsa e potenzialità.

Perchè ciò si realizzi compiutamente, tuttavia, sarà indispensabile che la Sicilia – destinata ad operare da cerniera e insieme da volano – divenga finalmente, anche in ossequio alla naturale predisposizione, centro di interesse e di attenzione.

“La Sicilia è ancora in tempo a non abdicare dal proprio ruolo naturale di "piattaforma logistica del Mediterraneo"; siamo al centro di un crocevia di transito di merci e passeggeri che occorrerebbe capitalizzare al meglio. La mobilità dell'intero territorio siciliano in termini stradali, ferroviari, portuali ed aeroportuali deve essere affrontata in maniera complessiva, senza cedere a richieste localistiche, o di settore, che nulla hanno a che vedere con un moderno ed efficiente sistema dei trasporti"⁴³.

La tematica presenta anche un risvolto pianificatorio ed organizzativo - gestionale (di esercizio) in cui gli ingegneri esercitano, per conoscenza specifica, un ruolo essenziale.

Il sistema dei trasporti nell'Isola deve quindi raggiungere elevati standard di efficienza, minimizzando i costi generalizzati dei trasporti, di sostenibilità, sia ambientale che economica, di sicurezza, puntando a bassi livelli di incidentalità.

⁴² Tratto da: Atti – “Mediterraneo crocevia del nostro futuro: un ponte nel Mediterraneo”- Parte IV – Il Mediterraneo, cuore strategico della politica italiana.

⁴³ Tratto dal contributo al Convegno – Le infrastrutture lineari i Trasporto e il Governo della mobilità in Sicilia, tenutosi a Taormina nel giugno 2008.

In tale ampia discussione va indubbiamente inserita anche una serena riflessione sul Ponte di Messina e delle necessarie opere a terra per una corretta utilizzazione e fruizione dello stesso, scevra da posizioni partitiche precostituite sia sul fronte del "no" che su quello del "si", come detto in precedenza, in maniera tale che il ragionamento sulla sua realizzazione, o meno, venga affrontato analizzando gli aspetti tecnici quanto quelli economici, quelli politici quanto quelli sociali, per giungere ad una decisione che sia la più partecipata e condivisa.

3.3 Normativa regionale sui trasporti

La Regione Siciliana a norma dell'art. 17 dello Statuto è dotata di una competenza legislativa concorrente con quella dello Stato nel settore dei trasporti. Questo significa che a livello centrale si individua il quadro delle regole generali, mentre la Regione emana la disciplina di dettaglio e attuazione. La Legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001 ha parzialmente modificato questa distribuzione di competenze, in quanto il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione prevede che rientrino nell'ambito della legislazione concorrente solo le "grandi reti di trasporto e di navigazione" mentre "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Conseguentemente, il nuovo assetto delle competenze nel settore dei trasporti risulta essere il seguente: le grandi reti di trasporto e di navigazione sono oggetto di legislazione concorrente; tutti gli altri settori rientrano nella competenza legislativa esclusiva della Regione.

Le leggi fondamentali che disciplinano il settore a livello regionale sono:

- il D.P.R. 17/12/1953 n. 1113, modificato ed integrato con il D. Lgs. n. 296 dell'11/09/2000; "Norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Siciliana recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di Comunicazioni e Trasporti";
- la legge regionale 14/06/1983 n. 68 recante "norme per la predisposizione del Piano Regionale dei Trasporti, per la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali nel territorio siciliano e per il collegamento con le isole minori";
- la legge regionale 32/2000 "Disposizioni per l'attuazione del POR 2000-2006 e di riordino dei regimi di aiuto alle imprese";
- D. Lgs. n. 296 dell'11/09/2000; "Norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Siciliana recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di Comunicazioni e Trasporti".

- l'art. 10 della L. cost. n. 3 stabilisce, infatti, che “sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”;
- legge Regionale n. 10/93 “Nuove norme in materia di lavori pubblici e di forniture di beni e servizi, nonché modifiche ed integrazioni della legislazione del settore”. L'offerta e la domanda del trasporto delle merci e delle persone in Sicilia e la capacità infrastrutturale esistente permetteranno di disegnare anche il grado di soddisfacimento dei servizi resi e usufruiti dalla società mobile.

La pianificazione territoriale e le scelte gestionali non possono prescindere dalla conoscenza di questi indicatori.

L'analisi delle componenti strutturali del sistema trasportistico in Sicilia non può prescindere dalla capacità delle reti infrastrutturali di trasporto stradale, ferroviario, marittimo ed aereo. In Sicilia, da un'analisi dei flussi stradali si rileva una concentrazione lungo le autostrade e nei tratti di strade statali più prossimi alle tre aree maggiormente urbanizzate di Palermo, Messina e Catania e nelle zone costiere.

Per quanto concerne il trasporto ferroviario sarebbe utile potenziarne l'utilizzo per il trasporto sia delle merci che delle persone in maniera integrata e multimodale con il trasporto su gomma, al fine di ridurre l'impatto ambientale aumentando la sicurezza del trasporto.

Totalmente assente risulta infine, la dotazione a servizio dei sistemi di trasporto alternativi a basso o nullo impatto ambientale, quale la mobilità ciclistica, quest'ultima intesa come modalità di trasporto combinato sia in ambito urbano che in ambito sovracomunale.

Il Piano Generale di Trasporti e della Logistica in Sicilia (nello specifico - nei paragrafi successivi) si pone i seguenti obiettivi:

1. favorire i collegamenti veloce est-ovest di passeggeri sia su ferro che su gomma favorendo altresì un sistema di interconnessione nord-sud;
2. favorire la costituzione di basi logistiche mare-mare nonché la realizzazione di approdi crocieristici nei porti;
3. potenziare la polarità degli aeroporti;
4. favorire nelle aree metropolitane i sistemi di trasporto su ferro integrati alla mobilità ciclistica anche con autobus ecologici.

“Tra le strategie volte a raggiungere i suddetti obiettivi, occorre anche assicurare, soprattutto, nelle aree interne e montane, la funzione sociale del trasporto pubblico, per mezzo

di opportune forme di accessibilità ai servizi garantendo le funzioni proprie nelle aree urbanizzate, favorendo la mobilità dei pendolari, degli studenti, dei lavoratori, degli anziani e dei portatori di handicap e delle categorie disagiate ed i collegamenti con i poli terminali (portuali, aeroportuali e ferroviari” (Ass. Trasporti - PRTM, 2003).

Il Piano Direttore tiene conto delle infrastrutture di competenza statale (Sistema Nazionale dei Trasporti, SNIT) come di quello regionale (SRIT). L’attuazione degli Accordi di Programma Quadro (APQ, programmi esecutivi di intervento funzionalmente omogenei e/o collegati) delle infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali e portuali in Sicilia, implica dei cambiamenti in termini di modalità del trasporto delle persone e delle merci e di conseguenza altera le dinamiche ambientali ad esso legate.

Ai fini dell’inquadramento dell’ azione pianificatoria e, quindi, della definizione degli specifici obiettivi del settore trasportistico, vengono richiamati i principali interventi legislativi di questi ultimi anni, assieme ad altri più lontani nel tempo, che vengono a costituire la base normativa alla quale riferire i principi di pianificazione e di programmazione nel settore dei trasporti.

I principi fondamentali individuati dal nuovo quadro normativo riguardano la delega alle Regioni dei compiti di programmazione e di amministrazione dei servizi di trasporto pubblico di interesse regionale e locale di cui agli artt. 8, 9, 10 e 14 del D. Lgs 422/97 e del D. Lgs 400/99.

In particolare, per il sistema ferroviario, sono attribuite alle Regione Siciliana:

- le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti le Ferrovie in Gestione Commissariale Governativa (la Ferrovia Circumetnea). La Regione subentra allo Stato quale concedente di queste ferrovie, sulla base di Accordi di programma, con i quali sono definiti tra l’altro, i finanziamenti diretti al risanamento tecnico ed economico e quelle per l’espletamento delle funzioni amministrative. La Regione Siciliana affida la gestione di questi servizi ferroviari con sistema concorsuale e ne stipula i relativi Contratti di Servizio. Alle società affidatarie potranno essere conferiti tutti i beni, gli impianti e le infrastrutture trasferiti a titolo gratuito dallo Stato alla Regione, nonché le relative risorse;
- i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti ai servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato di interesse regionale e locale. La Regione Siciliana subentra allo Stato nel rapporto con le Ferrovie dello Stato e stipula i relativi Contratti di Servizio;
- le funzioni ed i compiti amministrativi e in materia di servizi marittimi ed aerei di interesse regionale e locale e stipula i relativi Contratti di Servizio;

- il conferimento agli enti locali di tutte le funzioni ed i compiti regionali in materia di TPL (trasporto pubblico locale) ai sensi dell'art. 117 della Costituzione che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale;
- la responsabilizzazione finanziaria agli enti locali, a cui vengono trasferite le risorse per l'espletamento delle funzioni ad esse delegate;
- sussidiarietà, economicità e cooperazione nell'esercizio delle funzioni in materia di trasporti, al fine di assicurare la piena attuazione delle autonomie locali;
- la regolazione ed organizzazione dei servizi di trasporto di interesse regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati;
- il superamento degli assetti monopolistici, nella gestione dei servizi di trasporto;
- la separazione tra ente programmatore e soggetto gestore dei servizi, liberalizzazione dell'accesso all'uso dell'infrastruttura ferroviaria conseguente all'applicazione delle direttive CEE 440/91, 18/95, 19/95.

Per quanto riguarda la Legislazione regionale non bisogna trascurare:

- L. R. n. 9 del 06/03/86 - Istituisce le Province Regionali e affida ad esse compiti di intervento istituzionale sul sistema dei trasporti a livello infrastrutturale, organizzativo e gestionale;
- L.R. n. 27 del 09/08/88 - Interventi finanziari urgenti in materia di turismo, sport e trasporti;
- Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006 (POR Sicilia) con le interconnessioni esistenti con il PON Asse 6 "Collegamenti fisici ed immateriali";
- Complemento di Programmazione (POR Sicilia 2000-2006);
- Accordi di Programma Quadro (Strade e Ferrovie sottoscritti, in data 5 ottobre 2001; Porti e Aeroporti, sottoscritti in data 5 novembre 2001);
- Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2002-2004, approvato dalla Giunta Regionale il 20/11/2001.

3.4 Valutazione degli interventi infrastrutturali e logistici individuati dalla pianificazione regionale.

Il percorso della programmazione per il periodo 2007-2013 si pone necessariamente lungo una linea di continuità con l'articolato apparato pianificatorio relativo alle risorse infrastrutturali e trasportistiche che trova i suoi principali punti di riferimento nel sistema del Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità (e del collegato sistema di Accordi di Programma Quadro tra Stato e Regione) e nel Documento Strategico Regionale.

Nei paragrafi che seguono si tratteggiano i contenuti fondamentali di tali apparati evidenziando gli aspetti che strategicamente possono assumere maggior peso rispetto alla definizione di un quadro di interventi di rilievo nazionale e comunitario.

3.4.1 Il Documento Strategico Regionale

Nell'ambito del Documento Strategico Regionale (DSR) relativo alle politiche di coesione per il periodo 2007-2013, il sistema delle infrastrutture per i trasporti gioca un ruolo determinante ed è visto come elemento primario di attrattività per l'intero sistema socioeconomico regionale.

Il punto di partenza fondamentale, in linea con quanto delineato già nella programmazione regionale di settore, è che la tendenza alla progressiva integrazione dei mercati che insistono sull'area mediterranea potrebbero consentire alla Sicilia di interpretare un ruolo di snodo dei flussi di persone e cose che generi un ritorno in termini di valore aggiunto per l'economia regionale. In questi termini, però, non va valorizzata solo la dimensione "globale" dello sviluppo (ossia di tutto ciò che pone in diretta connessione la Sicilia con il resto del mondo) dovendosi necessariamente guardare con sistematicità anche alla dimensione "locale", quella nella quale vengono complessivamente valorizzate le prestazioni del sistema nei punti di connessione tra le aree metropolitane e le aree interne e rurali.

Gli obiettivi di carattere strategico assegnati in quest'ambito al sistema dei trasporti sono essenzialmente due: continuare l'azione di miglioramento dei livelli di accessibilità e rendere più incisiva l'azione di riequilibrio modale incidendo sulla sostenibilità e la competitività dell'intero sistema regionale.

Tali obiettivi, declinati secondo le specificità del processo di programmazione adottato dalla Regione, si attuano attraverso un complesso di obiettivi specifici che, per ciò che riguarda il ruolo che i trasporti possono giocare sull'attrattività del sistema regionale, sono così definiti:

- completare le reti primarie (secondo le direttrici individuate nel Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità e dai diversi strumenti di programmazione negoziata);

- migliorare l'accessibilità delle aree interne e rurali;
- accrescere la dotazione di infrastrutture puntuali;
- creare i presupposti per una forte integrazione con i terminal di transhipment del Mediterraneo e con le regioni del Nord Italia e del Nord Europa;
- accrescere l'offerta di modalità di trasporto sostenibili;
- migliorare l'integrazione funzionale della programmazione relativa alle infrastrutture per i trasporti con le altre politiche.

Allo stesso tempo, l'ambito dei trasporti è in grado di intervenire sul complesso di obiettivi legati alla cooperazione che, a sua volta, si lega alla creazione nel 2010 di un'area di libero scambio Euro-mediterranea. Le evidenti opportunità per la Regione Sicilia passano anche attraverso la capacità di superare le barriere fisiche che ostacolano la piena integrazione tra i paesi dell'Unione Europea e la riva Sud del mediterraneo. In quest'ottica, il DSR indica due obiettivi specifici:

- la promozione di forme di cooperazione transfrontaliera e transnazionale in tema di trasporti, funzionali ad accrescere il ruolo della Sicilia di piattaforma logistica per l'intero Mediterraneo e di ponte per l'accesso ai mercati dei Paesi della sponda Sud per i paesi del centro e Nord-Europa;
- la promozione in maniera integrata dello sviluppo delle autostrade del mare, come alternativa al trasporto stradale sulla media e lunga percorrenza, ricercando le opportune complementarità e specializzazioni con altre Regioni italiane. Il complesso di obiettivi così indicati supporta l'individuazione di priorità di intervento. Per quanto riguarda l'attrattività, tali priorità sono indicate nei seguenti punti:
 1. il completamento e adeguamento della rete viaria primaria e degli assi ferroviari primari e la creazione di adeguate interconnessioni tra rete primaria e principali nodi;
 2. l'adeguamento della rete viaria secondaria in termini di capacità e funzionalità, secondo una logica di interconnessione con la rete primaria ed una ricerca di sostegno alle strategie di sviluppo locale;
 3. il completamento degli interporti e la realizzazione di infrastrutture logistiche;
 4. il rafforzamento delle funzioni logistiche dei porti;
 5. il rafforzamento delle reti di collegamento su ferro tra ambiti metropolitani ed hinterland e tra centri intermedi;
 6. l'incentivazione di modalità di trasporto energeticamente sostenibili.

Con riferimento all'obiettivo della cooperazione, invece, le priorità si individuano nei seguenti punti:

- lo sviluppo di forme di cooperazione con i paesi della sponda Sud del Mediterraneo (in materia di programmazione delle infrastrutture di trasporto) e con i paesi UE dell'area mediterranea (per lo sviluppo della logistica integrata);
- la promozione di accordi per lo sviluppo di nuovi collegamenti stabili tra la Sicilia ed i paesi della sponda Sud del Mediterraneo;
- la definizione di azioni di co-marketing con le regioni italiane dell'Obiettivo Convergenza⁴⁴.

3.4.2 Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità e relativi Piani Attuativi.

Il sistema della programmazione regionale in tema di trasporti e mobilità trae origine da un documento di indirizzo generale (il Piano Direttore), approvato dalla A.R.S. (Assemblea regionale siciliana) nel dicembre del 2002, e trova la sua ormai quasi completa attuazione nel sistema dei piani attuativi che ne rappresentano la declinazione settoriale e specifica assumendo un arco temporale di riferimento ampio (sino al 2015).

Ad oggi, dei sei piani settoriali previsti ne sono stati approvati 5: il Piano regionale del Trasporto delle merci e della logistica (approvato nel febbraio del 2004) ed i piani relativi alle quattro modalità di trasporto (stradale, ferroviario, marittimo ed aereo) approvati nel novembre del medesimo anno. Resta da realizzare il Piano per il Trasporto Pubblico Locale che risulta in parte legato ad un più organico processo di riforma del settore.

L'insieme dei piani realizzati risponde ad una generale visione delle traiettorie di sviluppo della Sicilia come punto di convergenza di molteplici flussi di cose e persone all'interno del Mediterraneo centro-occidentale. Tale visione intende affermare il ruolo della Regione non solo come mera piattaforma logistica (e dunque neutro punto di passaggio per le risorse e gli interessi che gravitano nell'area mediterranea), ma soprattutto come punto di incontro ed arricchimento di tali flussi, in altri termini come una sorta di "Agorà del Mediterraneo".

Le aspirazioni che sottendono a tale visione rinviano a diverse dimensioni di sviluppo e, comunque, mirano a creare una fertile convergenza tra la dimensione globale e quella locale. Funzionali a tali disegni, le infrastrutture da sviluppare a sostegno dei trasporti e della mobilità andranno programmate tenendo in assoluta e preminente considerazione i requisiti della multimodalità e della interoperabilità (assunti come valori di efficienza e flessibilità) e l'esigenza

⁴⁴ Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.

di mettere a sistema i poli di eccellenza regionali: viene così inquadrata la necessità di definire un insieme di sistemi che rappresentano sia i luoghi dell'intervento infrastrutturale, sia gli ambiti nei quali sperimentare soluzioni gestionali ed istituzionali tese al superamento di barriere e conflittualità tra operatori pubblici e privati.

Venendo ad una descrizione sintetica dei principali punti di attenzione dei singoli piani, quello per la Logistica e le merci individua quattro linee di intervento:

- interventi infrastrutturali lineari, (adeguamento delle sagome ferroviarie agli standard di riferimento per gli itinerari nazionali ed internazionali ("freeways"); raddoppio ferroviario Catania Centrale – Catania Acquicella; realizzazione dell'“Asse della Logistica Occidentale”; realizzazione dell'“Asse della Logistica Orientale”);
- interventi infrastrutturali puntuali (completamento dell'Interporto di Catania; realizzazione dell'Interporto di Termini Imerese; realizzazione degli Autoporti/Piattaforme Logistiche; realizzazione di Piattaforme Logistiche per la distribuzione urbana).

I sistemi delineati investono l'ambito portuale (sistema portuale tirrenico; sistema portuale del Canale di Sicilia e del Mediterraneo Occidentale; sistema portuale dello Stretto di Messina; sistema portuale ionico), quello aeroportuale (sistema occidentale ed orientale), quello ferroviario (sistema ferroviario merci) e, infine, quello multimodale (traghettaggio delle merci autotrasportate; sistema delle città dello Stretto). E poi ancora:

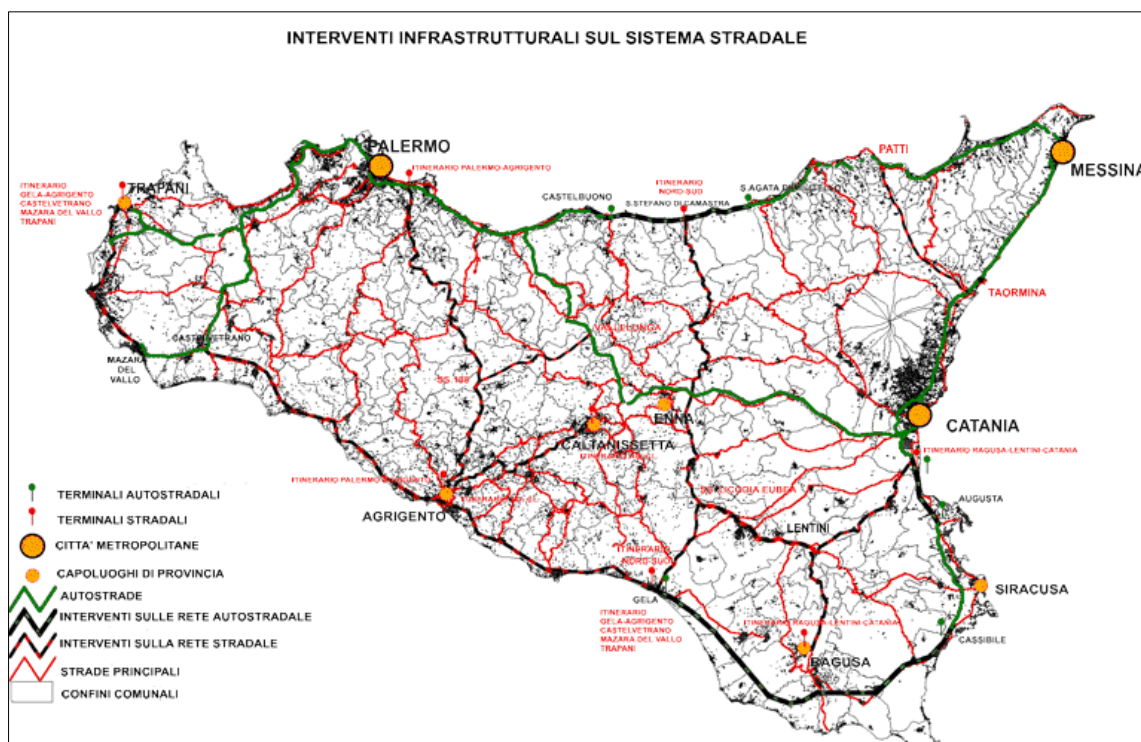
- interventi gestionali ed organizzativi (sistema integrato per rilievo, monitoraggio, previsione a breve e medio termine ed informazione relativamente ai flussi di traffico della Regione; misure integrate per ridurre i rischi connessi al trasporto delle merci pericolose; misure integrate per la filiera agro-alimentare; misure integrate per la filiera turistica; misure integrate per i servizi a supporto dei sistemi intermodali);
- interventi istituzionali (istituzione di sistemi portuali integrati: occidentale, orientale e dello Stretto; studio di fattibilità per un sistema meridionale e per la creazione di un centro di ricerca e formazione per i trasporti e la logistica).

Per il trasporto stradale, il piano delle quattro modalità individua un complesso di interventi per la viabilità primaria (identificata in un complesso di interventi sull'anello perimetrale, sulla trasversale nord-sud e sul collegamento sud-A19), per la viabilità secondaria (focalizzandosi sulle tratte Agrigento-Palermo e Ragusa-Lentini-Catania). Per il sistema di accesso agli impianti di trasporto, per lo sviluppo dell'intermodalità ed, infine, per lo sviluppo

dei poli terminali (attraverso la definizione della rete degli autoporti e la conferma dello sviluppo dei due interporti di Catania Bicocca e di Termini Imerese). Con riferimento al trasporto ferroviario, i due assi di sviluppo riguardano il trasporto passeggeri in ambito regionale (articolato in interventi di carattere metropolitano, provinciale e regionale) ed in interventi a supporto del trasporto merci a lunga percorrenza.

Per ciò che riguarda il trasporto marittimo, il Piano ribadisce la necessità di sviluppare dei sistemi portuali ed, inoltre, promuove lo sviluppo di interventi per la portualità di valenza regionale lungo quattro linee localizzative (linea sud-orientale; linea sudoccidentale; linea nord-occidentale; linea nord-orientale).

Infine, per il trasporto aereo sono stati analizzati e descritti due scenari che variano principalmente per l'inserimento di un polo aeroportuale centro-meridionale tra i due poli già delineati, quello occidentale (Palermo – Trapani) e quello orientale (Catania – Comiso).



Fonte: immagine tratta da Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all'elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007/2013" - Rapporto Finale

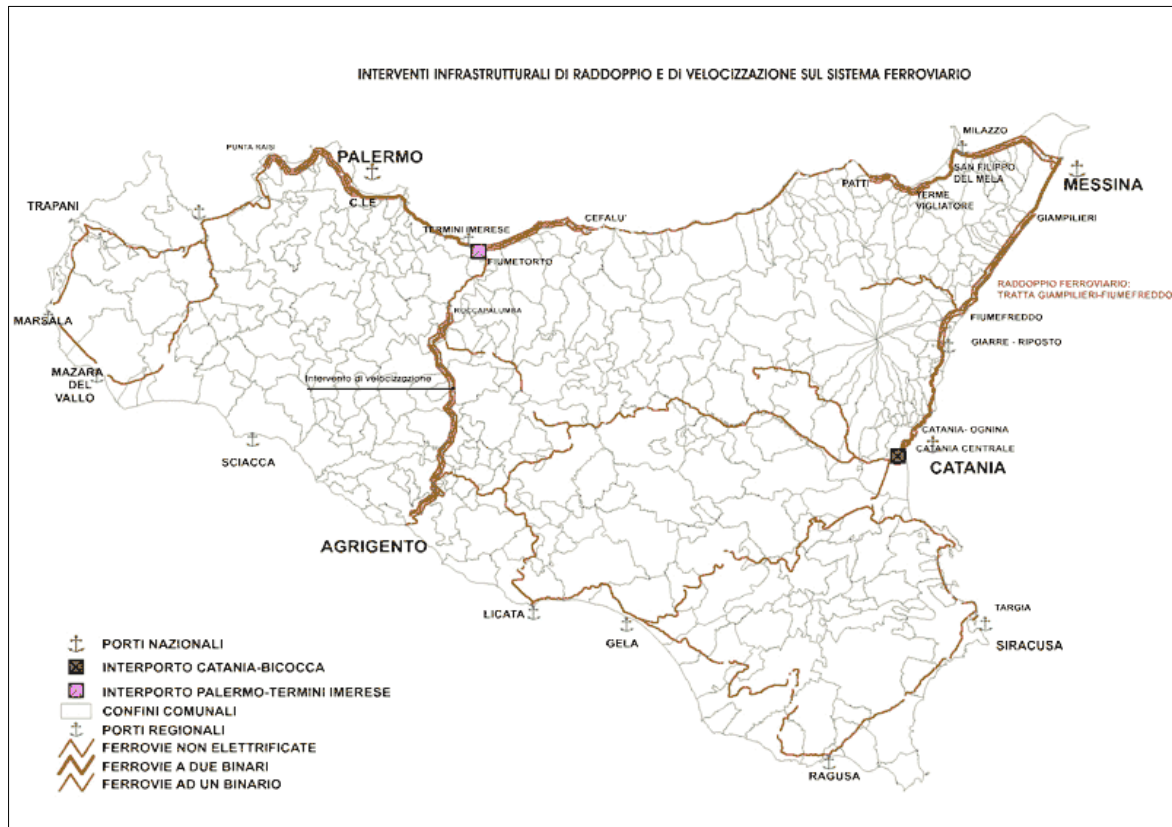
In sintesi, dunque, l'insieme degli strumenti della programmazione regionale – e con essa del sistema degli Accordi di Programma Quadro – prevede che ci si possa focalizzare su un numero definito di interventi infrastrutturali tesi a qualificare, nell'arco temporale di piano (sino al 2015), l'intero sistema regionale. L'attuazione di questi interventi riguarda un percorso

già avviato, dove i collegamenti tra la Sicilia e i corridoi europei intermodali, l'attraversamento stabile dello stretto di Messina, la logistica e il trasporto delle merci, e lo sviluppo della portualità siciliana, rappresentano i temi più significativi in tema di trasporti merci e passeggeri della Regione. Questi temi possono essere affrontati efficacemente, soprattutto, con la realizzazione di alcuni interventi.

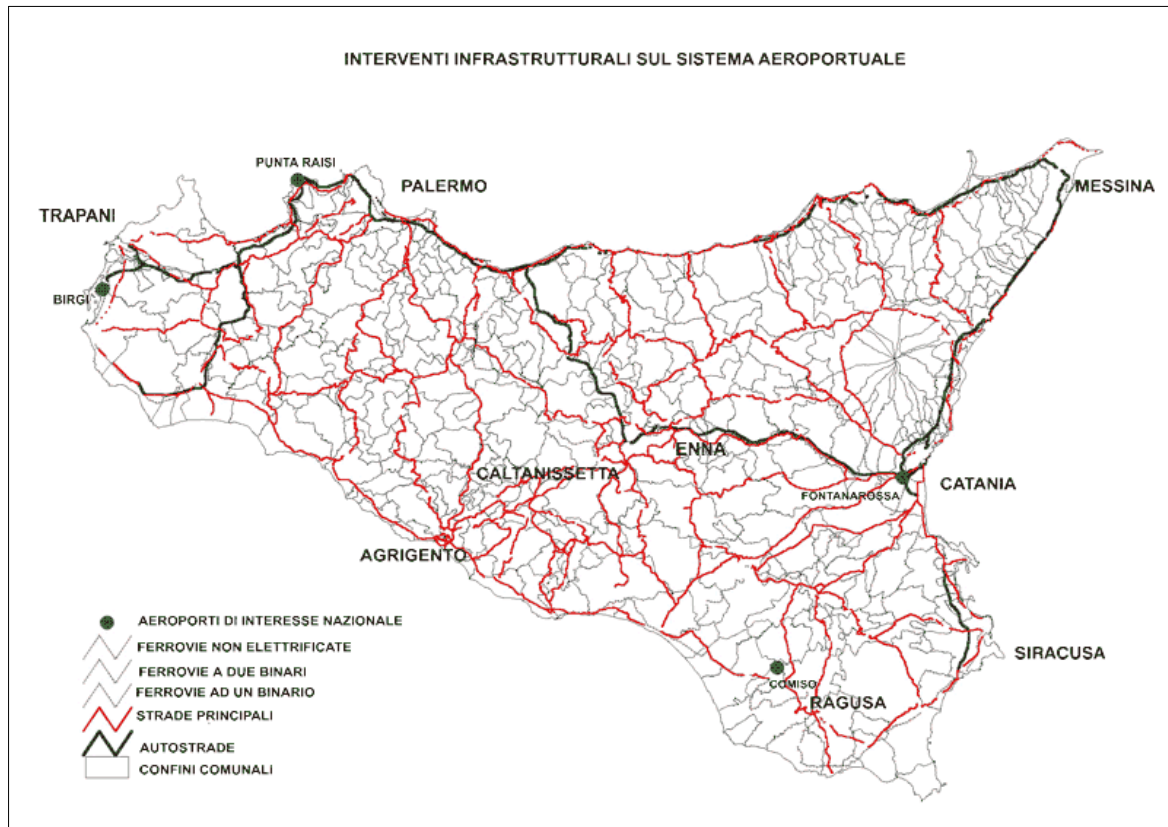
Pertanto, all'interno di questo percorso, sono stati identificati e selezionati dodici interventi infrastrutturali, che per la loro valenza sovraregionale (rete SNIT e corridoi europei) assumono un'importanza strategica per il contributo che questi possono dare allo sviluppo del paese. Di seguito si riporta la lista dei dodici interventi infrastrutturali di maggior rilievo strategico:

1. completamento dell'autostrada Catania-Siracusa e Siracusa-Gela;
2. superstrada Palermo-Agrigento;
3. SS 114 – Catania-Augusta;
4. SS 417 e SS 117bis Catania-Gela;
5. SS 117 e SS 117bis S. Stefano di Camastra-Gela;
6. SS 640 Agrigento-Caltanissetta;
7. nuovo Hub portuale mediterraneo ad Augusta;
8. porto di Termini Imerese (RoRo) e realizzazione dell'Interporto (di cui è stato realizzato il solo progetto preliminare);
9. collegamento ferroviario veloce Palermo-Catania;
10. tratte ferroviarie Palermo-Messina e Catania-Messina (completamento del raddoppio dei binari ed adeguamento delle gallerie alle sagome pc80)⁴⁵;
11. interporto di Catania Bicocca (realizzazione del progetto definitivo del polo logistico);
12. sistemi a guida vincolata delle aree metropolitane di Palermo e Catania.

⁴⁵ Nuovo limite sagome per l'adeguamento delle gallerie



Fonte: immagine tratta da Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all'elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007/2013" - Rapporto Finale



Fonte: immagine tratta da *Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all'elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007/2013* - Rapporto Finale

Con l'adozione di tale Piano, che ha individuato gli indirizzi strategici e gli interventi prioritari del sistema di trasporto e della mobilità generale in Sicilia, sono state, infatti, avviate politiche e azioni volte al superamento dei ritardi infrastrutturali che il settore dei trasporti ha accumulato in Sicilia negli ultimi 50 anni rispetto al resto del Paese, nella convinzione che un efficiente sistema dei trasporti costituisca la condizione indispensabile per stimolare e supportare lo sviluppo socio-economico della Regione in un settore in tal senso strategico. Oltre all'attivazione della fase progettuale e realizzativa degli interventi infrastrutturali inseriti negli Accordi di Programma Quadro per il trasporto ferroviario ed aereo, il Dipartimento Trasporti sta procedendo allo sviluppo delle infrastrutture logistiche del territorio regionale, definendo, da un lato, le procedure di finanziamento per la realizzazione degli interporti di Catania Bicocca e Termini Imerese e completando, dall'altro, lo studio di fattibilità per la localizzazione e le modalità di realizzazione di sette autoporti, poli logistici di secondo livello a sostegno dell'autotrasporto merci di ormai prossima realizzazione. Il Governo regionale ha inteso, infatti, dare un chiaro segnale politico in favore degli autotrasportatori siciliani per alleviarne il disagio derivante, oltre che dalla perifericità geografica della Sicilia, anche dall'insufficienza del sistema stradale, dalla mancanza di aree di sosta fino a Salerno e

dall'entrata in vigore del nuovo Codice della strada, le cui novità penalizzano particolarmente le imprese di autotrasporto isolate.

Il Dipartimento Trasporti (oggi Dipartimento regionale delle Infrastrutture, della mobilità e dei trasporti), braccio operativo del Governo regionale in tale settore, accanto alle suddette iniziative legate alle infrastrutture logistiche, sta perseguendo altresì un progetto tendente a dare attuazione a misure agevolative del trasporto combinato strada-mare (le cosiddette "autostrade del mare") sotto forma di incentivi da corrispondere agli autotrasportatori che decidano di imbarcarsi sulle navi piuttosto che compiere il percorso "tutto strada". Ciò è in armonia con gli obiettivi dell'Unione Europea; il Documento Van Miert ha infatti individuato come priorità strategiche l'alleggerimento del traffico stradale, proprio mediante le "autostrade del mare", e la sicurezza stradale. Il Dipartimento Trasporti con le iniziative accennate è, dunque, pronto a perseguire il riequilibrio modale e l'intermodalità, con la progressiva riduzione della congestione stradale ed il miglioramento del sistema dei trasporti in ordine all'ambiente, favorendo con le "autostrade del mare", lo spostamento di considerevoli quote di traffico pesante dal trasporto stradale a quello marittimo, e, con gli interporti, un analogo spostamento dal trasporto stradale al trasporto ferroviario e marittimo ed, infine, migliorando, con gli autoporti, il traffico pesante stradale. Penso, dunque, che attraverso l'attuazione della pianificazione logistica nel territorio siciliano, si potranno cogliere quelle opportunità di sviluppo che spettano di diritto alla nostra Isola per la sua posizione strategica al centro del Mediterraneo.

Al Piano Direttore approvato nel 2002 seguiranno le ulteriori fasi di sviluppo dei Piani Attuativi definiti "Piani di settore", che costituiranno nel loro insieme il Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità. Questi i Piani di Settore previsti dal documento approvato, alla cui fase di redazione parteciperanno anche le associazioni di categoria e le parti sociali:

1. il piano del trasporto pubblico locale;
2. il piano per il trasporto delle merci e della logistica;
3. il piano del sistema di trasporto stradale;
4. il piano del sistema di trasporto ferroviario;
5. il piano del sistema di trasporto aereo ed elicotteristico;
6. il piano del sistema portuale

Il Piano Direttore, redatto secondo criteri di dinamicità, nel rispetto delle previsioni di bilancio e delle risorse disponibili o attivabili nel breve periodo, contiene gli indirizzi per la programmazione anche per le Province, per i Comuni e per gli ulteriori soggetti a qualunque titolo interessati dalle previsioni del Piano stesso. Per la verifica delle previsioni e delle finalità

del Piano, sia di carattere infrastrutturale organizzativo e gestionale, è previsto un sistema di monitoraggio e di controllo che individuerà gli opportuni correttivi che si renderanno necessari in fase attuativa.

Il Piano Direttore costituisce lo strumento programmatico regionale finalizzato ad orientare e coordinare le politiche di intervento nel settore trasportistico, in coerenza con gli indirizzi di pianificazione socio-economica e territoriale della Regione Siciliana, ed a perseguire obiettivi di efficacia, efficienza, compatibilità ambientale e sicurezza del sistema dei trasporti.

Le linee e le proposte del Piano Direttore recepiscono gli indirizzi di politica dei trasporti già formulati dagli Organi di governo della Regione e sono correlate allo scenario nazionale così come delineato nel Piano Generale dei Trasporti e della logistica (PGTL) del gennaio 2001, approvato con delibera del Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001 ed a quello Comunitario (Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006), nonché allo Strumento Operativo per il Mezzogiorno, al Programma Operativo Nazionale 2000-2006 ed al Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006.

In relazione alla estensione temporale del processo di pianificazione, è significativo indicare le interrelazioni fra pianificazione strategica e pianificazione tattica, secondo le indicazioni di pianificazione a scala regionale indicate dal PGTL.

La pianificazione strategica si articola in un Piano Direttore, in Piani Attuativi e Studi di Fattibilità dei sistemi di trasporto, caratterizzati da un sempre maggiore livello di dettaglio, riferendosi lo studio di fattibilità ad opere specifiche indicate nei Piani prima enunciati.

Il Piano Direttore, individua le scelte macro individuate per il riassetto dei trasporti regionali, di valenza istituzionale, gestionale e infrastrutturale, e prevede gli indirizzi generali per la pianificazione dei servizi di trasporto di competenza degli enti locali, al fine di garantire il coordinamento con i livelli di pianificazione e programmazione infraregionale (Piani Provinciali e di Bacino, Piani Comunali, Piani Urbani di Mobilità, ecc.)

I Piani Attuativi contengono le scelte di dettaglio, affrontando i temi specifici di ogni modalità di trasporto, nel rispetto delle scelte generali, integrabili secondo la logica di "processo", già formulata nel Piano Direttore.

Lo Studio di Fattibilità, inteso come analisi specialistica, conclude il processo di pianificazione strategica, con la valutazione molto dettagliata degli interventi, con la conseguente accettazione o esclusione dell'intervento stesso. Tuttavia, sulla base di esigenze evidenziate nelle due tipologie di piano sopra indicate, lo Studio di Fattibilità può anche riguardare interventi non indicati esplicitamente nel Piano Direttore e nei Piani Attuativi.

La Pianificazione tattica si riferisce alla programmazione degli interventi di breve periodo che hanno l'obiettivo di gestire ed ottimizzare l'uso dell'esistente (Piani Urbani del Traffico, Piani del Traffico Extraurbani Provinciali).

È evidente che le scelte inserite nella Pianificazione tattica devono presentare connotati di coerenza con gli indirizzi generali della pianificazione strategica.

Seguendo le indicazioni del PGTL, la pianificazione regionale dei trasporti viene configurata come "Progetto di sistema", nel quale si parte dall'individuazione dei bisogni di mobilità, passeggeri e merci, per arrivare alla definizione del "Piano dei servizi integrati di trasporto" in grado di soddisfare la domanda con un adeguato livello di servizio ed, infine, alla individuazione delle nuove infrastrutture di trasporto necessarie alla attuazione del Piano dei servizi.

Il Piano dei servizi ed il Piano delle infrastrutture vengono definiti tenendo conto dei vincoli di bilancio degli Enti Locali di competenza rispettivamente in conto esercizio ed in conto capitale.

Il Piano Direttore è dimensionato sulla base delle effettive risorse finanziarie pubbliche attivabili sia per la realizzazione di infrastrutture che per la gestione della mobilità locale.

Il Piano, pertanto, non è visto come elencazione dettagliata, esaustiva e immutabile nel tempo degli interventi ritenuti necessari, ma quale insieme di regole, indirizzi ed obiettivi da seguire per individuare, a fronte di un quadro strategico complessivo, le scelte da fare secondo un criterio di dinamicità connesso alle necessità che si vanno presentando nel tempo sulla base della sostenibilità finanziaria anche con il coinvolgimento dei capitali privati nel rispetto della compatibilità con interventi già in atto e degli effetti sull'occupazione e la competitività delle imprese.

Il quadro degli indirizzi strategici sarà, quindi, dettagliato e arricchito seguendo una logica di "Piano processo", che consenta di strutturare, progressivamente, il Piano attraverso una serie di documenti redatti con continuità nel tempo. Ciò consentirà di tradurre in scelte operative le scelte strategiche, eventualmente da riformulare in relazione ai mutamenti nel sistema (individuati da opportuni indicatori quali monitoraggio) che possono manifestarsi in conseguenza dell'attuazione di interventi nei diversi ambiti di riferimento, portatori di interessi nel settore dei trasporti. L'integrazione e l'aggiornamento del Piano Direttore consente di intervenire, se e quando ritenuto necessario, sulle scelte individuate, in modo da adeguarle, introducendo gli opportuni correttivi, anche con il contributo di altri soggetti che hanno titolo per operare scelte nel settore dei trasporti (Enti Locali, Enti economici pubblici, Aziende di servizio, ecc.) conseguentemente all'evoluzione del sistema socio-economico e territoriale di riferimento.

Un'efficace azione di indirizzo della pianificazione, deve basarsi sulla conoscenza dell'attuale situazione del sistema della mobilità di passeggeri e merci e delle criticità presenti nel suo funzionamento.

Come detto in precedenza, dall'esame del diagramma dei flussi stradali, emerge che i volumi di traffico prevalenti si concentrano soprattutto lungo le autostrade e nei tratti di strade statali più prossimi alle tre aree maggiormente urbanizzate di Palermo, Messina e Catania e nelle zone costiere.

Nel complesso, la dotazione infrastrutturale viaria a servizio del traffico di interesse regionale risulta attualmente insufficiente ed inadeguata a garantire livelli di accessibilità attiva dei residenti di una determinata macrozona a raggiungere attività produttive o di servizio in altre zone, e passiva, intesa come livello di accessibilità di una determinata macrozona ad essere raggiunta dai residenti di altre zone. Inoltre, risulta che arterie stradali con un tracciato piano-altimetrico caratteristico di strade di interesse locale, si trovino ad essere inserite in itinerari di interesse regionale. Ciò porta alla confluenza, su una medesima arteria stradale, di traffico con caratteristiche eterogenee e, quindi, al decadimento dei livelli di sicurezza per tutti i fruitori dell'arteria stessa. Per il settore passeggeri, dagli ultimi dati ISTAT, si rileva una prevalenza del trasporto privato (67,7%) rispetto al trasporto pubblico (32,3%) effettuato per il 6,5% col sistema ferroviario e per il 25,8% su gomma sul sistema stradale. Il dato relativo al trasporto su ferro è, tuttavia, rilevante se si considera che l'offerta prodotta è di circa il 26% della totale offerta del Trasporto Pubblico Locale⁴⁶.

In Sicilia, nell'ultimo decennio, secondo i dati del Ministero dei Trasporti (Conto Nazionale Trasporti), si registra un trend positivo nella mobilità complessiva (trasporto pubblico e privato), anche se l'auto privata ha assorbito la maggiore quantità di questo incremento di mobilità.

L'assenza, allo stato attuale, di un'integrazione fra trasporto pubblico gommato e ferroviario ha generato duplicazione dei servizi in alcune località e carenze in altre, provocando la perdita di competitività del mezzo pubblico a favore del mezzo di trasporto individuale.

Per colmare il gap, il sistema ferroviario come soluzione innovativa, deve assumere il ruolo portante di un sistema di trasporto passeggeri e merci integrato e multimodale capace di spostare quote significative di utenza verso un sistema di trasporto pubblico capace di rendere servizi con minor impatto ambientale, più sicuro rispetto al sistema stradale e maggiormente affidabile sotto il profilo della sistematicità e della puntualità.

Un dato significativo è quello che si riferisce alle percorrenze dei treni (treni per Km). La Sicilia infatti risulta essere la sesta regione in Italia come produzione di treni regionali per Km

⁴⁶ Dati del Ministero dei Trasporti.

(6,3 % rispetto al totale nazionale). Una tale produzione consentirà alla Regione Siciliana, nell'ambito dei programmi triennali dei servizi, di definire un'offerta di servizi minimi ferroviari adeguata al ruolo portante che il sistema ferroviario deve assolvere sulle direttrici di intenso traffico, quali Palermo-Messina, Messina-Catania-Siracusa, Palermo-Agrigento.

Questo ruolo, costituirà la strategia da perseguire nel trasporto pubblico locale, per il raggiungimento dei seguenti obiettivi primari:

1. migliorare i livelli di accessibilità nel territorio;
2. minimizzare il costo generalizzato della mobilità;
3. ridurre i livelli di inquinamento acustico e chimico;
4. migliorare la sicurezza del trasporto;
5. raggiungere gli standards di servizio europei al fine di incidere sulla competitività del sistema produttivo del Paese.

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi occorrerà mettere in atto una politica di interventi non solo infrastrutturali, ma che preveda una diversificazione di azioni orientate alla ottimizzazione dell'efficienza del sistema ferroviario comportando una crescita di traffico superiore all'attuale potenzialità.

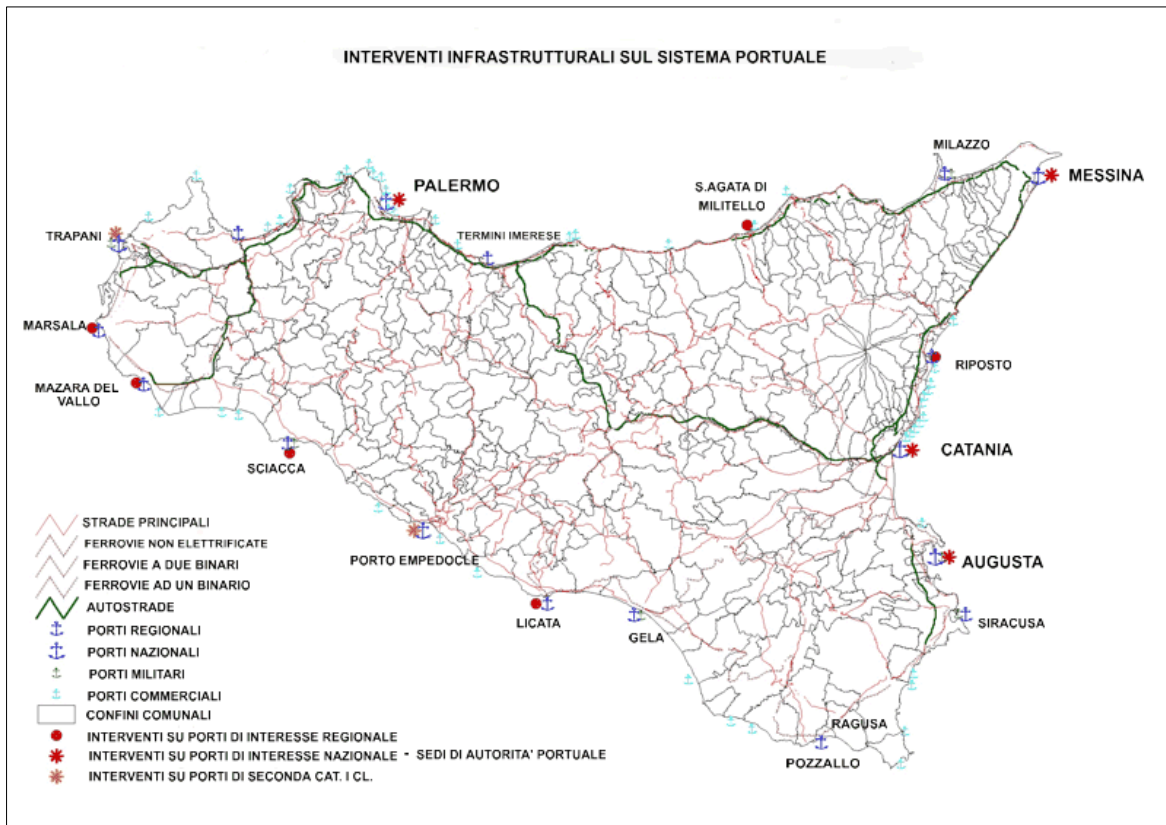
Per quanto concerne i porti e gli aeroporti esistenti, ciò che occorre evidenziare è l'assenza di una visione di sistema che consenta di definire i ruoli dei singoli terminali nei confronti della mobilità complessiva di scambio della Sicilia. Infatti, i suddetti terminali rappresentano i punti fondamentali dell'intero sistema di trasporto regionale che consentono l'attuazione della continuità territoriale della Sicilia, oltre ad essere gli unici elementi infrastrutturali capaci di connettere le isole minori con il resto della Regione. La visione complessiva del sistema dei nodi deve essere, dunque, la guida per quegli interventi, capaci di potenziare complessivamente l'intero sistema di accesso dell'isola, tenendo adeguatamente in conto i livelli di accessibilità dei singoli terminali necessari per la piena utilizzazione dei nodi stessi.

Per il sistema portuale, in generale, le criticità rilevabili riguardano i seguenti aspetti:

1. carenza nelle attrezzature e negli spazi a terra;
2. carenza dei collegamenti infrastrutturali con le reti di trasporto terrestre e conseguenti problemi di accessibilità;
3. profondità dei fondali inadeguate;
4. inadeguatezza delle dotazioni dei terminal per il traffico containers;
5. carenza delle attrezzature specializzate per il traffico Ro-Ro, come sistemi di gating e per la pesatura dei veicoli;

6. carenza della dotazione di sistemi avanzati per il controllo del traffico marittimo, anche ai fini della sicurezza;
7. inadeguatezza delle catene logistiche.

Il trasporto delle merci è fortemente penalizzato dalla totale assenza di una rete di infrastrutture logistiche (interporti e centri merci) nell'ambito delle quali assicurare l'integrazione fra i modi di trasporto, nonché tutti i servizi ad essi complementari.



Fonte: immagine tratta da Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all'elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007/2013 - Rapporto Finale

Sulle potenzialità del trasporto intermodale incidono, inoltre, negativamente le carenze della rete ferroviaria in termini di sagoma, peso assiale e lunghezza dei treni.

La polverizzazione delle imprese di autotrasporto, inoltre, incide fortemente sullo sviluppo del traffico combinato. Le imprese di minori dimensioni trovano, infatti, maggiori difficoltà per motivi vari a convertirsi dalla tecnica "tutto strada", alla tecnica del trasporto combinato, che richiede una maggiore capacità organizzativa e risulta pertanto meno flessibile.

Allo scopo di consentire alle imprese di autotrasporto e della logistica di contrapporsi efficacemente alla sfida della concorrenza europea, appare necessario agire dal punto di vista legislativo, al fine di allargare agli operatori di questo settore benefici ed agevolazioni economiche e fiscali. Gli effetti che derivano dalla presenza di una rete di piattaforme

logistiche, non riguardano soltanto la sfera operativa di trasporto delle merci, ma coinvolgono anche delicati aspetti di impatto nel territorio e sul sistema economico-produttivo, in quanto tale rete va vista come importante strumento di risanamento e razionalizzazione di quelle funzioni produttive, che oggi si sviluppano specialmente negli ambiti metropolitani.

Poiché, come visto, risulta del tutto assente la dotazione infrastrutturale a servizio dei sistemi di trasporto alternativo a basso o nullo impatto ambientale, occorrerà pertanto sviluppare una pianificazione di tali sistemi di trasporto a livello di rete integrata con altri sistemi di trasporto collettivi, treno+bici, autobus+bici, promuovendo magari una legge regionale organica al fine di concorrere al miglioramento dell'accesso ecologico delle aree urbane diffondendo una fruizione turistica del territorio e dei centri urbani.

3.4.3 Obiettivi e finalità regionali coerenti col PGTL

Gli obiettivi che occorrerà prioritariamente perseguire per il superamento delle criticità che in atto penalizzano il sistema trasportistico in Sicilia, coerenti con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, vengono qui di seguito sintetizzati:

- favorire il collegamento veloce est-ovest di passeggeri e merci sia su ferro che su gomma;
- favorire un sistema di interconnessione nord-sud;
- favorire nelle aree metropolitane la realizzazione di sistemi di trasporto leggero su ferro, radialmente, dalla periferia verso il centro e servire le aree urbane con reti di bus non impattanti a livello ambientale, sviluppando altresì la mobilità ciclistica mediante sistemi combinati (treno+bici, bus+bici, metro+bici, ecc);
- favorire nei centri urbani il riequilibrio del trasporto pubblico su gomma con quello privato, riqualificando le risorse finanziarie;
- favorire il concetto di polarità del sistema aeroportuale, sviluppando l'idea di baricentro di reti aeroportuali sviluppate secondo le diverse vocazioni locali;
- favorire la costituzione di basi logistiche dei porti per l'interscambio mare-mare per aumentare la competitività nel Mediterraneo;
- favorire la realizzazione di approdi crocieristici nei porti realizzando collegamenti con gli aeroporti e strutture logistiche integrate con il territorio terminale;
- favorire una progettualità preparatoria alla realizzazione del collegamento stabile dello stretto di Messina.

Gli obiettivi suddetti sono finalizzati al miglioramento dei livelli di accessibilità sia nel campo del trasporto delle persone che in quello delle merci, pur con livelli di servizio diversificati ai fini di:

- minimizzare il costo generalizzato della mobilità;
- favorire la sostenibilità ambientale dei trasporti, e correlativamente scegliere un sistema di trasporto articolato nelle diverse modalità al fine di ridurre i livelli di inquinamento chimico e acustico, nel rispetto delle determinazioni della conferenza di Kyoto;
- accrescere il livello sicurezza dei sistemi di trasporto, incentivando l'ammodernamento e l'innovazione tecnologica;
- proteggere il patrimonio archeologico, monumentale e storico pervenendo alla conservazione ed alla riqualificazione del territorio, valorizzando percorsi e strade vicinali ed interpoderali, sedimi, caselli, stazioni ferroviarie con valore storico-ambientale a forte caratterizzazione del paesaggio siciliano;
- garantire la coerenza con gli obiettivi dei piani di riassetto urbanistico e territoriale e piani di sviluppo socio-economico;
- garantire la coerenza con le esigenze di protezione civile, tenuto conto dei problemi di sismicità del territorio siciliano e della sua elevata vulnerabilità idrogeologica e di dissesto, anche in relazione al dissennato uso dello stesso (edificazione, disboscamento, escavazione dei torrenti, ecc.);
- favorire il riequilibrio territoriale attraverso le comunicazioni infraregionali, l'accessibilità delle aree interne con le aree metropolitane;
- favorire il riequilibrio modale anche attraverso l'integrazione dei diversi vettori, nell'ottica della economicità dei servizi e della compatibilità ambientale, particolarmente nelle aree urbane;
- migliorare le comunicazioni extraregionali con il potenziamento dei poli di interscambio, dei servizi di attraversamento dello Stretto di Messina, del trasporto aereo e, più in generale, attraverso l'inserzione nei corridoi plurimodali previsti a livello nazionale ed euromediterraneo;
- favorire nei centri urbani e metropolitani il riequilibrio fra trasporto privato e trasporto pubblico, anche attraverso la realizzazione di sistemi di trasporto in sede propria.

3.4.4 Linee strategiche del Piano Regionale dei Trasporti.

Le strategie individuate sono rivolte alla razionalizzazione dei servizi e della spesa pubblica. In coerenza con il PGTL la strategia generale di Piano consiste, in un quadro di sostenibilità ambientale, nel modernizzare, completare e riorganizzare i collegamenti di trasporto (strade, ferrovie, porti, piattaforme logistiche, vie del mare ed aeree) necessari per lo sviluppo, il consolidamento delle iniziative imprenditoriali sul territorio, e la valorizzazione dei fattori di competitività.

A tal fine occorrerà incentivare nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, il superamento degli assetti monopolistici, introducendo regole di concorrenzialità per acquisire una maggiore efficacia, efficienza, qualità ed economicità dei servizi.

Anche gli interventi per la sicurezza e per lo sviluppo e l'innovazione tecnologica fanno parte della strategia messa in campo, atteso che non può esserci sviluppo e consolidamento delle iniziative imprenditoriali se sono carenti le condizioni di sicurezza.

Le strategie individuate sono infatti rivolte al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- ottimizzare gli investimenti nelle infrastrutture e nei mezzi di trasporto;
- apertura dei servizi di trasporto pubblico locale al mercato in regime di libera concorrenza al fine di conseguire l'ottimizzazione della spesa pubblica;
- promozione e diffusione della cultura della mobilità sostenibile, incentivando lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica e gestionale applicata ai trasporti sia collettivi che individuali;
- promuovere la concertazione con l'Unione Europea, con lo Stato e gli enti locali, nelle sedi appositamente istituite, al fine di favorire la partecipazione ai processi decisionali;
- individuare i livelli di governo del trasporto pubblico mediante il conferimento agli enti locali di tutte le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario su base regionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, responsabilità ed unicità dell'Amministrazione pubblica;
- promuovere la separazione tra le funzioni di amministrazione e di gestione dei servizi di trasporto pubblico;
- assicurare la migliore accessibilità e fruibilità del territorio regionale anche attraverso i collegamenti a lunga distanza che riducono gli effetti della marginalità spazio-temporale derivante dalla collocazione geografica della Sicilia, esaltandone viceversa le possibilità di inserimento nei collegamenti con i paesi del Mediterraneo;
- realizzare, sostenere e sviluppare un sistema integrato ed equilibrato di mobilità in cui

le diverse modalità di trasporto vengano utilizzate per la loro specificità e nell'ambito dei propri campi di convenienza tecnico-economica, integrando le singole modalità di trasporto sia nello spazio, mediante nodi di interscambio, sia nel tempo, mediante integrazione degli orari. A tal fine appare utile sviluppare il sistema ferroviario, con le caratteristiche proprie di sistematicità e regolarità, come vettore per i flussi di passeggeri e merci caratterizzati da una consistente domanda di trasporto, stante il maggior numero di posti offerti e la possibilità di entrare nei centri urbani senza subire le limitazioni generate dalla congestione del traffico, e i vettori su gomma, in tutti gli altri casi, nonché come adduttrici e deflusso ai nodi di interscambio ed alle direttrici principali;

- favorire lo sviluppo del sistema dei trasporti della Regione e il riequilibrio della ripartizione modale attraverso il miglioramento della qualità del servizio di trasporto pubblico, contribuendo alla riduzione della congestione, dell'inquinamento e dell'incidentalità;
- migliorare le condizioni della mobilità di passeggeri e merci al fine di riequilibrare la distribuzione territoriale delle attività economiche e sociali dell'Isola facilitando lo sviluppo delle vocazioni e degli insediamenti produttivi specie delle zone interne;
- assicurare, soprattutto, nelle aree interne e montane, la funzione sociale del trasporto pubblico, per mezzo di opportune forme di accessibilità ai servizi garantendo le funzioni proprie nelle aree urbanizzate, favorendo la mobilità dei pendolari, degli studenti, dei lavoratori, degli anziani e dei portatori di handicap e delle categorie disagiate ed i collegamenti con i poli terminali (portuali, aeroportuali e ferroviari);
- raggiungere una maggiore qualità ambientale, e innalzare i livelli di qualità della vita nelle aree urbane, consentendo l'utilizzo e la sicura praticabilità degli spazi alle "utenze deboli" (ciclisti e pedoni), limitando l'uso dei mezzi motorizzati individuali e promuovendo l'uso del trasporto pubblico collettivo, riducendo i consumi energetici, le emissioni inquinanti e il rumore derivanti dalle attività di trasporto sul territorio, tutelando la salute dei cittadini e migliorando la sicurezza della circolazione, in armonia con i principi sanciti dalle norme nazionali e comunitarie in materia;
- favorire l'organizzazione del trasporto merci, realizzando un sistema logistico distribuito nello spazio, attivando un sistema di trasporto basato sull'intermodalità ed adeguato alla consistenza dei flussi di merci destinati od in transito nelle aree regionali e seguendo i criteri di economicità e funzionalità riferiti alle esigenze di

sviluppo delle attività produttive e commerciali;

- promuovere l'applicazione dell'I.C.T. (Information Communication Technology) concernente la applicazione delle tecnologie telematiche nella gestione e governo della mobilità urbana.

Il conseguimento di tali finalità comporta un insieme di interventi coordinati sul sistema viario, sul sistema ferroviario, sul sistema portuale ed aeroportuale, stabilendo ruoli e funzioni specifiche, e realizzando una rete di strutture intermodali per ottimizzare sia l'utilizzazione dei trasporti combinati per la mobilità dei passeggeri che l'uso dell'intermodalità nella raccolta e distribuzione delle merci.

Il deficit infrastrutturale stradale, ferroviario e di servizio penalizza fortemente la competitività del sistema economico regionale e perciò, il quadro strategico delineato necessita di azioni finalizzate ad integrare e potenziare le infrastrutture di primo e medio livello già esistenti tenendo conto delle varie esigenze del territorio siciliano.

3.4.5 Definizione del sistema integrato regionale dei trasporti e sua coerenza con lo SNIT.

In relazione all'offerta infrastrutturale il Piano Direttore tiene conto del fatto che parte della mobilità passeggeri e merci a livello regionale si svolge su infrastrutture di competenza statale che rientrano nel Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT).

È evidente che tutte le analisi della domanda e la pianificazione dei servizi necessari a soddisfare tale domanda, devono essere svolte facendo riferimento all'intero sistema dei trasporti regionale, cioè ad un sistema costituito in parte dal Sistema Regionale Integrato di trasporti (SRIT) e in parte dallo SNIT.

Discende da ciò che le ipotesi di potenziamento delle infrastrutture che fanno parte del sistema complessivo dei trasporti regionale devono essere oggetto di attento esame: nel caso in cui si tratta di elementi dello SNIT, gli interventi formano oggetto di confronto e di concertazione con lo Stato, nel caso in cui le infrastrutture rientrano nella esclusiva competenza regionale, verrà predisposto un piano finanziario di massima, che tenga conto della modalità di copertura sia dei costi di investimento che delle spese di gestione.

Per quanto attiene ai problemi di finanziamento di infrastrutture e servizi regionali, è opportuno tenere conto delle indicazioni del PGTL, che prefigura la costituzione di un Fondo Unico da assegnare alle Regioni per tutti i modi di trasporto.

La procedura prevista, dovrebbe essere articolata nei seguenti punti:

1. costituzione di un Fondo Unico per gli investimenti sulle infrastrutture di trasporto di interesse regionale;
2. ripartizione del fondo tra le Regioni secondo parametri da stabilire in sede di Conferenza Stato-Regioni e sulla base di metodologie che mirino ad un riequilibrio della qualità del trasporto a livello nazionale;
3. predisposizione da parte delle Regioni di Studi di fattibilità relativi ai singoli investimenti, con la definizione del piano finanziario e delle modalità di copertura dei costi di investimento e di gestione.

Nel Piano di Settore saranno opportunamente valutate le indicazioni già espresse dagli operatori del settore relativamente alle aree di interscambio di Catania, Palermo, Licata, Mazara del Vallo, Messina-Milazzo, Ragusa-Pozzallo, individuate in una mappa localizzativa di massima.

L'individuazione puntuale e l'utilizzo delle risorse disponibili di cui all'art. 134 della Legge 388/2000, formano oggetto di approfondimento analitico e amministrativo-procedurale in apposito tavolo tecnico Stato-Regione, già istituito dal Presidente della Regione Siciliana e dall'Assessore ai Trasporti (oggi Dipartimento regionale delle Infrastrutture, della mobilità e dei trasporti).

La Regione Siciliana si propone, inoltre, di aderire al programma "Marco Polo" per lo sviluppo del trasporto intermodale merci, della Commissione UE, per la copertura dei costi d'avvio dei servizi di trasporto non stradale e per i servizi ferroviari merci internazionali di elevata qualità. L'adesione al programma consentirà di trasferire dalle strade, alle ferrovie e alle vie del mare il previsto incremento del trasporto stradale delle merci.

In particolare queste azioni sono mirate allo sviluppo dei servizi di trasporto non su gomma, che potrebbe essere costituito dall'avvio di servizi di cabotaggio, come le cosiddette "autostrade del mare", o di servizi di trasporto ferroviario merci internazionale di elevata qualità gestiti sulla base di un sistema "one-stop shop"⁴⁷. In coerenza con le indicazioni di politica dei trasporti contenute nel Libro Bianco della Commissione delle Comunità europee, del 12 settembre 2001, su "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", risulta prioritario adottare tali misure volte a sviluppare l'intermodalità, promuovendo l'armonizzazione tecnica e l'interoperabilità fra i diversi sistemi.

⁴⁷ Accordo secondo cui viene creata una "rete comune di punti vendita nazionali", denominata One Stop Shop Network (OSS Network). Per "punto vendita" si intende un ufficio, presente in ogni Gestore firmatario dell'accordo, al quale un'Impresa ferroviaria, che voglia fornire un trasporto ferroviario internazionale, si può rivolgere. Prima, ad esempio, nel caso si volesse richiedere l'assegnazione di una traccia che passasse sulla rete di più Stati, bisognava rivolgersi ad ogni singolo Gestore d'Infrastruttura nazionale e aspettare che questi si mettessero d'accordo tra di loro.

Secondo le indicazioni del programma comunitario, per favorire lo sviluppo dei traffici marittimi e delle relative infrastrutture, occorre focalizzare l'attenzione su iniziative innovatrici, quali, soprattutto, il progetto relativo alle "autostrade del mare", per rendere l'intermodalità una vera e propria realtà competitiva ed economicamente conveniente. Le autostrade del mare sono realizzate mediante servizi di trasporto marittimo combinato strada-mare con l'utilizzo di navi RO-RO, integrati in una catena di operazioni logistiche trasportistiche infrastrutturali e tecnologiche, che rappresentano un segmento dell'attività di cabotaggio o si inquadrano nella più ampia figura della navigazione a corto raggio (short sea shipping).

Per il rilancio del trasporto marittimo sulle brevi distanze vanno identificati alcuni corridoi di traffico marittimo nel quadro degli orientamenti TEN (Trans European Network), prestando particolare attenzione alla revisione della rete transeuropea che la Commissione ha presentato nel 2004 per lo sviluppo delle autostrade del mare ed offrire migliori collegamenti con le regioni periferiche.

3.4.6 Interventi prioritari del Piano regionale dei trasporti

3.4.6.1 Interventi prioritari sulla rete autostradale

Gli interventi che completano la rete autostradale di cui si è accennato in precedenza, si inquadrano appieno nelle strategie di intervento del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica:

- l'autostrada A20 Messina–Palermo;
- l'autostrada A18 Messina-Catania;
- l'autostrada Catania-Siracusa;
- l'autostrada Siracusa-Gela.

Dell'autostrada A20 Messina-Palermo, il PGTL indica la necessità di completarne la realizzazione unendo i due tronchi già in esercizio tra Palermo e Castelbuono e tra Messina e Sant'Agata di Militello. Risulta pertanto prioritaria la realizzazione degli impianti necessari per la funzionalità dei nuovi tronchi.

Sull'autostrada A18 Messina-Catania si ritengono prioritarie la realizzazione di un nuovo svincolo in località Ali Terme e l'ampliamento di quello di Giardini Naxos.

Dell'autostrada Catania-Siracusa, al fine della connessione dell'autostrada Messina-Catania con l'autostrada Siracusa-Gela e del collegamento del polo industriale di Augusta, è già realizzato ed in esercizio il tronco da Augusta a Siracusa, di circa 21 km; per completare il

collegamento manca, dunque, il tronco di circa 25 km da Catania ad Augusta, per il quale i lavori di realizzazione previsti sono divisi in quattro lotti.

Infine, dell'autostrada Siracusa-Gela è in esercizio il tronco da Siracusa a Cassibile ed è in costruzione il tronco successivo da Cassibile a Rosolini (Ispica). Il completamento dell'intera autostrada risulta pertanto prioritario al fine di consentire la chiusura dell'anello autostradale perimetrale dell'isola.

3.4.6.2 Interventi prioritari sulla rete stradale trasversale

Gli interventi che potenziano e adeguano le strade trasversali di connessione dei principali centri tra loro e con l'entroterra ed in grado di mettere in comunicazione i versanti tirrenico e ionico riguardano:

- l'itinerario nord-sud Santo Stefano di Camastra-Gela;
- l'itinerario Palermo-Agrigento;
- l'itinerario Ragusa– Lentini – Catania;
- il collegamento tra la SS189 e Valledlunga;
- la strada a scorrimento veloce (SSV) Licodia-Eubea;
- l'itinerario Gela - Caltanissetta;
- l'itinerario Agrigento – Caltanissetta;
- l'itinerario Licata – Caltanissetta;
- l'itinerario Gela - Agrigento – Castelvetro – Mazara del Vallo - Trapani;
- l'itinerario Patti –Taormina.

Per l'itinerario S. Stefano di Camastra-Gela, a servizio dei territori interni dei monti Nebrodi ed Ernici e di connessione degli stessi con la A19 Palermo-Catania, costituito dalle statali 117 e 117 bis, sono da considerare prioritari una serie di interventi per il potenziamento della statale 117 lungo vari tronchi compresi tra S. Stefano di Camastra ed Enna.

L'itinerario Palermo-Agrigento, costituito dal tronco Palermo-Roccapalumba della strada statale 121 e dal tronco Roccapalumba-Agrigento della SS 189 Catania-Palermo, rappresenta la connessione dei due capoluoghi, dei relativi entroterra e dei due opposti versanti costieri. Per tale itinerario sono da considerarsi prioritari l'adeguamento della sezione stradale alle caratteristiche del tipo 3^{o48} del CNR, l'intervento per il miglioramento delle condizioni di

⁴⁸ Strade extraurbane secondarie (tipo C): con funzione di raccordare centri abitati o parti della rete primaria, riferita a flussi veicolari non elevati (700900 veicoli/ora per corsia di marcia) in quanto si prevede che abbiano un'unica carreggiata, con almeno 1 corsia per senso di marcia, con banchina pavimentata.

sicurezza di un tratto di 4 km della SS 189 nel comune di Castronovo ed i lavori in corso sulla SS 121.

L'itinerario Ragusa-Lentini-Catania, costituito dalle SS 514 e 194, connette i due capoluoghi ed i relativi entroterra. L'intervento prevede l'adeguamento della sezione stradale alle caratteristiche del tipo 3° del CNR.

Il collegamento tra la SS189 e Vallelunga consentirebbe la connessione della SS 189 con l'A19 Palermo-Catania.

Le fasi di progettazione della SSV Licodia-Eubea sono state concluse, si tratta di iniziare i lavori di costruzione di questa nuova infrastruttura stradale dallo svincolo di Regalsemi (CT) all'innesto con la SS 117 (bivio Gigliotto).

Gli interventi di completamento dell'itinerario Gela-Caltanissetta consentono la connessione trasversale del versante costiero meridionale con l'autostrada A19 Palermo-Catania e, quindi, con i versanti costieri ionico e tirrenico.

Per l'itinerario tra Agrigento e Caltanissetta, è proposto l'adeguamento della sezione stradale della SS 640 alle caratteristiche della sezione di tipo 3° delle norme CNR per i 46 km compresi tra Agrigento e Caltanissetta.

Sull'itinerario Licata – Caltanissetta tale itinerario sono da considerare prioritari gli interventi che consentono il completamento ed il potenziamento dell'itinerario stesso.

L'itinerario Gela - Agrigento – Castelvetro – Mazara del Vallo - Trapani corre lungo la costa meridionale dell'Isola, da Gela a Trapani per Agrigento, Castelvetro, Mazara del Vallo; per esso si ritengono prioritari interventi di miglioramento della Statale 115 nella tratta da Sciacca al Bivio San Bartolo e la variante da Mazara del Vallo a Trapani. Tra gli interventi va incluso la sistemazione di un tratto sulla SS 188.

L'itinerario Patti – Taormina consentirebbe il collegamento dei versanti ionico e tirrenico a nord. Per la realizzazione di tale collegamento occorre provvedere alla progettazione.

3.4.6.3 Interventi prioritari sul sistema ferroviario

Per il sistema ferroviario si prevedono interventi mirati a migliorare la connettività della rete ferroviaria nell'Isola e il livello di integrazione con gli altri modi di trasporto, sia nel settore del trasporto passeggeri, per il ruolo che il sistema ferroviario andrà a svolgere nell'ambito del trasporto pubblico locale (in connessione con il sistema di trasporto pubblico su gomma), sia nel settore del trasporto merci, in vista del potenziamento dell'intermodalità, anche attraverso

la costruzione di centri di interscambio merci (interporti) in punti strategici del territorio regionale.

I criteri di selezione degli interventi fanno riferimento:

- al recupero dell'efficienza di base delle infrastrutture ferroviarie;
- alla capacità di incidere sulla funzionalità delle tratte prescelte;
- al miglioramento delle condizioni ambientali;
- allo stato del progetto;
- alle interazioni e connessioni con altre misure.

Ulteriori interventi sulla rete ferroviaria dovranno essere individuati tramite un Progetto per il potenziamento del sistema ferroviario, il cui finanziamento viene previsto dall' APQ ferrovie.

Gli obiettivi principali individuati sono finalizzati:

- alla razionalizzazione degli impianti di stazione e dei nodi;
- alla velocizzazione delle linee mediante correzioni di tracciato;
- alla eliminazione dei passaggi a livello in modo da aumentare la regolarità della circolazione ferroviaria e la fluidità di quella stradale;
- all'ammodernamento delle tecnologie anche ai fini della riduzione dei costi di gestione delle linee ferroviarie;
- all'ammodernamento del materiale rotabile;
- all'aumento della potenzialità di alcune tratte;
- all'integrazione ferro-gomma.

Gli interventi individuati riguardano:

1. interventi sulla rete di interesse nazionale:
 - Messina-Catania-Siracusa;
 - Messina-Palermo;
 - Palermo-Agrigento
2. interventi sui nodi, sui sistemi metropolitani ed urbani e sulla rete di interesse regionale.

3.4.6.4 Interventi prioritari sulla rete di interesse nazionale

Gli interventi prioritari sulla rete di interesse nazionale, (rete SNIT - Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti), sono costituiti dal completamento del raddoppio di tratte sulla linea Messina-Catania-Siracusa e sulla linea Messina-Palermo.

In particolare della linea Messina-Catania-Siracusa, lunga 177 km., risultano a doppio binario circa 62 km, ed in particolare le tratte Messina-Giampileri, Fiumefreddo-Catania Ognina e Catania Acquicella - Catania Bicocca e Targia-Siracusa. Gli interventi proposti su questa linea riguardano il raddoppio delle tratte Giampileri-Fiumefreddo di 41 km, Catania Ognina-Catania Centrale di circa 3 Km. e Bivio Zurria-Acquicella di poco più di 1 Km, per complessivi 54 km.circa.

Grazie a tali interventi, che trovano completo riscontro nel PGTL, il quale indica il raddoppio della linea Messina-Catania tra gli interventi previsti per la rete SNIT, la linea stessa risulterebbe interamente a doppio binario da Messina C.le a Catania C.le. Ancora sulla direttrice Messina-Siracusa, rappresenta un intervento invariante anche il completamento delle opere tecnologiche per il raddoppio della tratta di sei chilometri da Targia a Siracusa.

Della linea Messina-Palermo, lunga complessivamente 228 km, risultano a doppio binario 69.5 km, compresi tra le stazioni di Messina e Villafranca Tirrena, San Filippo del Mela e Barcellona e tra le stazioni di Fiumetorto e Palermo Centrale. Sono attualmente in corso lavori per il raddoppio della tratta Villafranca Tirrena-San Filippo del Mela. Risulta intervento prioritario il raddoppio delle ulteriori tratte Terme Vigliatore-Patti e Castelbuono-Fiumetorto, rispettivamente di 20 e di 32 km, e la realizzazione delle opere tecnologiche connesse ai lavori di raddoppio della sede.

Tali progetti, inoltre, sono previsti tra gli interventi indicati nel PGTL per la linea in questione e nel 1° Programma della delibera CIPE del 21/12/2001.

Le opere connesse con i raddoppi delle linee ferroviarie Messina-Palermo e Messina-Catania sono relative a linee soggette già, oggi, ad un elevato traffico ferroviario, per il quale si prevede una crescita potenziale nei prossimi anni tale da portarlo a superare la potenzialità attuale delle linee stesse.

Ad oggi, i traffici ferroviari ordinari impegnano la potenzialità di alcune tratte della Messina-Palermo per il 90%, mentre per la Messina-Catania il rapporto traffico/potenzialità nominale calcolato nelle tratte urbane della città di Catania, è prossimo addirittura ad uno.

Il miglioramento del sistema di attraversamento stabile dello Stretto sottintende, pertanto, un adeguato miglioramento anche delle principali linee ferroviarie dell' isola per esplicitare appieno i suoi effetti positivi sui collegamenti ferroviari tra la Sicilia ed il continente. Anche l'intervento per il potenziamento della linea di collegamento da Palermo all'aeroporto di

Punta Raisi è da ritenersi prioritario, avendo rilevanza trasportistica di livello nazionale e valenza plurimodale.

3.4.6.5 Interventi prioritari sul sistema portuale

Gli interventi individuati tendono al potenziamento delle infrastrutture portuali e dei nodi di interscambio, elevandone qualità, efficienza e sicurezza per la crescita del trasporto intermodale, con particolare riferimento al cabotaggio.

La realizzazione del progetto delle Autostrade del Mare in modo coerente con la “visione di sistema” in cui nel PGTL viene inquadrata l’attività del trasporto marittimo di cabotaggio, significa individuare le condizioni per cui infrastrutture e servizi, fra loro coordinati, possono accrescere l’efficacia e la capacità competitiva, al fine di rendere il trasporto combinato strada-mare una opzione alternativa e/o integrativa delle altre modalità di trasporto.

Le direttrici più significative interessanti la Sicilia sono individuate, nell’ambito del Mare Tirreno, nei collegamenti con la Liguria, la Toscana, il Lazio e la Campania, e sul versante adriatico nel collegamento con Veneto ed Emilia Romagna.

Gli interventi, con caratteristiche di priorità, si riferiscono a porti regionali di 2^a cat. e classi 2^a e 3^a, ed ai porti delle isole minori, con particolare riguardo alle infrastrutture a mare, alle infrastrutture retro-portuali riguardanti la realizzazione di piattaforme logistiche, alle infrastrutture in ambito portuale per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti provenienti da navi. I criteri di selezione degli interventi fanno riferimento:

- alla capacità di incidere sulla funzionalità dell’infrastruttura;
- al miglioramento della sicurezza;
- al grado di integrazione delle opere con altri interventi del sistema;
- ai tempi di realizzazione dell’opera.

In connessione con interventi degli altri settori, quelli relativi al sistema portuale facilitano l’integrazione tra impianti portuali e sistemi di trasporto terrestre, migliorando le caratteristiche di accessibilità degli stessi.

Ulteriori interventi sul sistema portuale dovranno essere individuati tramite un “Progetto per il potenziamento del sistema portuale”, il cui finanziamento viene previsto nell’APQ Porti.

Gli interventi che riguardano i porti sono stati raggruppati in:

- interventi sui porti di interesse nazionale: porti sede di autorità portuale (Palermo, Messina, Catania e Augusta) appartenenti al sistema SNIT;

- porti di 2^a categoria, 1^a Classe⁴⁹ (Porto Empedocle e Trapani);
- interventi sui porti di interesse regionale.

3.4.6.6 Interventi prioritari sugli Interporti

La realizzazione degli interporti nelle aree di Catania e Palermo è essenziale per lo sviluppo dei traffici intermodali e quindi tali interventi sono da ritenersi prioritari e di interesse nazionale. Gli interventi relativi ai due interporti di Palermo-Termini Imerese e Catania-Bicocca sono inseriti nel I° Programma delle Infrastrutture Strategiche di preminente interesse nazionale (Legge Obiettivo n. 443/01).

3.4.6.7 Interventi prioritari sui porti SNIT e porti nazionali

Lo studio del Ministero delle Infrastrutture sui collegamenti Sicilia-Continento ha evidenziato la necessità di potenziare il sistema portuale siciliano, in particolare le strutture relative ai traffici commerciali di tipo Roll On-Roll Off, sia nell'ipotesi di realizzazione di un collegamento stabile che nell'ipotesi di razionalizzazione e potenziamento del sistema attuale di traghettamento attraverso lo Stretto.

La modalità di trasporto Ro-Ro mostra un trend di crescita che negli ultimi anni risulta più che raddoppiato (circa il 110%) e conquista quote di mercato crescenti; il miglioramento delle caratteristiche dei trasporti marittimi (in termini di velocità, comfort e sicurezza di viaggio) con la conseguente riduzione del costo di trasporto connesso, il crescente interesse degli operatori nazionali ed esteri per il trasporto combinato multimodale, le politiche nazionali di riequilibrio modale dei trasporti (oggi fortemente sbilanciati a favore del tutto strada) sono i fattori principali che hanno portato in primo piano la necessità di potenziare il sistema portuale siciliano, al fine di promuovere le autostrade del mare previste dal PGTL. Le scelte relative al collegamento di attraversamento dello Stretto possono influire solo in modo marginale sull'evoluzione del trasporto combinato strada/nave, differendo od anticipando l'orizzonte temporale di saturazione del sistema.

La metodologia per l'individuazione degli interventi ha tenuto conto, del potenziamento delle funzioni passeggeri, di quelle industriali e di quelle commerciali con unità di carico, nonché della necessità di connessione con la rete stradale principale e la rete ferroviaria.

⁴⁹ I porti ed approdi di seconda categoria si dividono in quattro classi. Sono di prima classe quelli presentemente nella medesima iscritti per essere situati a capo di grandi linee di comunicazione e il movimento commerciale dei quali, giovando al traffico internazionale terrestre, li costituisce d'interesse generale dello Stato.

3.4.6.8 Interventi prioritari sui porti regionali

Per quanto concerne i porti regionali, è stata posta particolare attenzione ai porti che garantiscono l'accessibilità alle isole minori.

Si individuano, inoltre, gli interventi nei seguenti porti :

- Riposto (CT);
- Sciacca (AG);
- Mazara del Vallo (TP);
- Licata (AG);
- S. Agata di Militello (ME);
- Favignana (TP);
- Ustica (PA);
- Linosa (AG);
- Marsala (TP);
- Marettimo (TP);
- Pozzallo (RG).

3.4.6.9 Interventi prioritari sul sistema aeroportuale

Gli interventi mirano a migliorare i collegamenti della Sicilia con l'esterno, agendo sulle condizioni di contesto per superare marginalità e perifericità di alcune aree, migliorandone l'accessibilità, attraverso il potenziamento e l'ammodernamento delle strutture aeroportuali e, quindi, favorendo la mobilità di persone e merci, innalzando gli standard di qualità del servizio con l'adozione di sistemi di controllo del traffico aereo e la dotazione di infrastrutture per la sicurezza del volo e a terra e l'interconnessione con le altre reti trasportistiche a livello locale e regionale, con particolare riferimento ai collegamenti tra gli aeroporti e i principali centri urbani.

I criteri di selezione degli interventi prioritari hanno fatto riferimento:

- al recupero dell'efficienza di base dell'infrastruttura;
- alla capacità di incidere sulla funzionalità dell'infrastruttura;
- al miglioramento della sicurezza;
- al grado di integrazione ed interconnessione dell'intervento con altri interventi del programma;
- al miglioramento delle condizioni ambientali;
- alla connessioni e interazioni con altre misure;

- ai benefici individuabili nella migliore accessibilità alle aree turistiche e ai sistemi produttivi regionali.

Ulteriori interventi sul sistema aeroportuale dovranno essere individuati tramite un “Progetto per il potenziamento del sistema aeroportuale” il cui finanziamento viene previsto nell’APQ Trasporto aereo.

Gli interventi previsti sugli aeroporti di interesse nazionale appaiono giustificati, considerando il livello di congestione attuale e le ipotesi di crescita dei traffici futuri. In vari studi, quale quello del Ministero delle Infrastrutture sui collegamenti Sicilia-Continente, è emersa la necessità, in base alla crescita dei traffici aerei degli ultimi cinque anni (stimata intorno all’8%), di potenziare la capacità di trasporto degli scali aerei. L’effetto sull’evoluzione del traffico aereo della realizzazione o meno di un collegamento stabile sullo Stretto è alquanto ridotto; infatti, la riduzione delle tariffe aeree per effetto della concorrenza tra vari operatori ha reso tale modo di trasporto altamente concorrenziale rispetto al treno ed all’automobile per spostamenti sulle medie e lunghe distanze.

Per quanto riguarda l’aeroporto di Trapani, in considerazione del trend dei traffici, e per quanto riguarda l’aeroporto di Comiso, in considerazione delle condizioni di accessibilità nel breve e medio periodo, risultano al momento giustificati gli interventi che consentono o migliorano l’operatività e le condizioni di sicurezza.

Vanno, infine, segnalati gli interventi sugli aeroporti a servizio delle isole minori che ne garantiscono l’accessibilità (Pantelleria e Lampedusa).

Infine, l’insieme degli interventi, previsti negli Accordi di Programma Quadro ma per i quali non c’è disponibilità di finanziamento, deve essere visto come un insieme di opzioni progettuali, entro le quali il Piano dovrà evidenziare le proprie priorità, alla luce del sistema degli obiettivi regionali e delle strategie formulate. In altre parole, le opere previste vanno intese come un insieme di interventi entro cui scegliere, in ordine di priorità da individuare con i criteri indicati nel presente Piano, quelle realizzabili nelle more della redazione dei Progetti di Sistema, nei quali, come detto, tali opere possono essere comprese.

Tale scelta rientra nelle competenze di valutazione del Piano, valutazione che dovrà considerare i benefici attesi, i vincoli tecnici e di fattibilità, le interazioni individuate tra le varie opere e i risultati delle analisi finanziarie, in modo da non produrre interventi incompleti.

L’attività di monitoraggio del Piano consentirà una continua revisione della scala di priorità prevista. In un regime di scarsità delle risorse disponibili, le opere scelte per la realizzazione in ciascun settore devono rivestire sempre il maggiore livello di priorità.

3.5 I risultati conseguiti nel periodo di programmazione 2000-2006

Le prime parziali considerazioni relative alle lezioni dell'esperienza ricavabili dal precedente ciclo di programmazione, possono essere espresse sulla base dell'analisi dei dati d'avanzamento finanziario della spesa del POR 2000-2006⁵⁰.

Obiettivo 1
Periodo di Programmazione 2000-2006
Dati al 31/08/09
Data ultima validazione 30/09/09

Assi prioritari/Misure	Costo della misura (1)	Costo ammesso (2)	Impegni (3)	Pagamenti (4)	% (2)/(1)	% (3)/(1)	% (4)/(1)
5 - Città	495.949.348,00	655.545.485,51	730.586.029,13	573.309.168,74	132,18%	147,31%	115,60%
04 - Potenziamento sistema dei trasporti urbani	166.000.000,00	166.878.672,17	261.505.686,80	166.299.052,50	100,53%	157,53%	100,18%
6- Reti e nodi di servizio	1.029.282.586,00	1.373.073.178,21	1.346.938.047,81	1.113.348.477,91	133,40%	130,86%	108,17%
01-Compl. adeg rete stradale	571.050.000,00	773.340.165,14	771.729.587,91	603.731.780,72	135,42%	135,14%	105,72%
02-Miglioramento servizio linee ferroviarie	170.847.777,00	258.367.330,87	238.945.637,96	190.564.525,39	151,23%	139,86%	111,54%
03-Potenz infrastrutture portuali, serv e logistica	37.301.111,00	55.550.772,35	54.507.730,72	43.897.355,66	148,93%	146,13%	117,68%
04-Creaz poli aeroportuali secondari	9.683.551,00	9.683.541,46	9.529.624,99	9.529.624,99	100,00%	98,41%	98,41%
Totale Misura trasporti Asse 5	166.000.000,00	166.878.672,17	261.505.686,80	166.299.052,50	100,53%	157,53%	100,18%
Totale Misure trasporti Asse 6	788.882.439,00	1.096.941.809,82	1.074.712.581,58	847.723.286,76	139,05%	97,97%	78,88%
Totale POR 2000-2006	8.459.909.318,00	10.444.811.271,84	10.192.113.156,50	8.421.016.051,70	123,46%	120,48%	99,54%
Totale Assi Trasporti 2000-2006	954.882.439,00	1.263.820.481,99	1.336.218.268,38	1.014.022.339,26	132,35%	139,94%	106,19%
Percentuali Assi POR Trasporti su POR 2000-2006	11,29%	12,10%	13,11%	12,04%			

Fonte: Dipartimento della Programmazione della Regione siciliana

A tal proposito, l'asse relativo agli interventi di potenziamento della dotazione infrastrutturale (Asse VI – Reti e nodi di servizio) presenta un'ottima capacità di utilizzo, manifestando una performance decisamente superiore alla media del Programma.

Nel complesso, i dati di avanzamento finanziario – sebbene ancora parziali e non definitivi – segnalano già che gli interventi più innovativi, ma anche a maggiore valore aggiunto ai fini del rafforzamento di percorsi sviluppo competitivi e sostenibili, sono quelli che hanno incontrato in fase di attuazione le difficoltà più significative.

In relazione al grado di conseguimento degli obiettivi del precedente Programma, è stata poi operata, nell'ambito della Valutazione Ex Ante, una ricostruzione indiretta degli effetti prodotti dalla sua attuazione, attraverso l'analisi dell'andamento di indicatori di risultato e degli indicatori di impatto socio-economico (solo in parte coincidenti con quelli identificati dal POR). Per quanto concerne il grado di raggiungimento dei target relativi agli indicatori di risultato, il POR 2000-2006 prevedeva per il FESR una batteria di circa 60 indicatori. Il quadro che emerge, anche tenendo conto del fatto che, soprattutto per gli interventi infrastrutturali (settore dei trasporti), la realizzazione del target è strettamente legata al completamento delle opere, appare comunque sufficientemente positivo. Nel complesso, è possibile notare una

⁵⁰ Fonte: Dipartimento della Programmazione della Regione siciliana. Dati avanzamento POR 2000-2006 al 31/08/09 validati in data 30/09/09

notevole eterogeneità, sintomo di una forte variabilità delle performance degli indicatori all'interno di ciascun Asse.

L'Asse 6 a differenza degli altri Assi del POR, per esempio il 5 dove il mancato raggiungimento dei target è strettamente connesso ai diversi ritardi nell'avanzamento degli interventi (soprattutto quelli legati alla mobilità urbana), presenta un bilancio positivo sul fronte delle infrastrutture stradali primarie e aeroportuali, mentre le maggiori criticità emergono sul fronte delle reti ferroviarie.

Sotto tale profilo, in coerenza anche con le raccomandazioni fornite dal valutatore indipendente del POR, la nuova strategia di intervento dovrà attuarsi maggiormente con un sostegno mirato, dal punto di vista degli obiettivi. In particolare, sensibili progressi rispetto alle situazioni di partenza, si sono realizzati nei settori delle reti di trasporto (soprattutto nei comparti stradali e aeroportuali), nei servizi pubblici (acqua, rifiuti), nella costituzione della filiera beni culturali-turismo. In questi comparti si riscontra, o è atteso a breve, un positivo effetto di spesa che si potrà accompagnare a risultati e, nel medio periodo, ad impatti significativi in termini di miglioramento dell'accessibilità, l'innalzamento dei livelli di servizio di beni pubblici essenziali, il potenziamento dell'offerta e il miglioramento dell'attrattività turistica.

Relativamente all'attuazione del Programma, una prima considerazione di rilievo generale riguarda la configurazione assunta dalla strategia regionale di intervento. In tal senso, la lezione che si può già trarre dall'attuazione del principale strumento della politica di coesione a livello regionale è che l'impianto strategico generale è risultato eccessivamente articolato, determinando un livello di complessità gestionale molto elevato, anche in ragione della capacità istituzionale presente sul territorio.

Come emerso anche dalla valutazione intermedia, l'elevato numero di Misure talvolta di piccole dimensioni finanziarie ha determinato una proliferazione di atti amministrativi (decreti, circolari, bandi, istruttorie, ecc.) che in alcuni casi ha prodotto un consumo di risorse (tempo, risorse finanziarie, risorse umane) eccessivo rispetto ai risultati che è lecito attendersi dall'attuazione degli interventi. Inoltre, l'elevato numero di atti amministrativi, legato anche ai meccanismi di assegnazione delle risorse (a titolarità, a regia, territorializzate) ha in alcuni casi prodotto un "disorientamento" della domanda da parte del territorio (con particolare riferimento agli aiuti alle imprese) e un conseguente effetto scoraggiamento.

In tale quadro, il peso degli impulsi esogeni sull'efficienza del processo d'attuazione appare essere stato rilevante. L'esperienza dimostra che un positivo effetto è stato prodotto dall'imposizione dall'esterno di regole stringenti per l'utilizzo dei fondi e di meccanismi premiali e sanzionatori. E' senza dubbio grazie a tali stimoli che si sono realizzate nel giro di

qualche anno importanti riforme e riorganizzazioni settoriali che la regione attendeva da tempo (idrico e rifiuti tra tutte) e poste le basi per una politica di sviluppo rinnovata anche negli obiettivi (ricerca e innovazione e società dell'informazione). Risulta quindi evidente l'esigenza di estendere tale metodo a tutti i settori e a tutti gli ambiti di programmazione regionale.

D'altra parte, un risvolto positivo dell'esperienza, legato all'elevata complessità e articolazione della strategia – anche nella sua dimensione territoriale – va rintracciato nella spinta decisa verso la progressiva costruzione di un moderno sistema di governance delle politiche pubbliche, che ha richiesto a tutti i portatori di interesse regionali sforzi culturali ed organizzativi in precedenza mai affrontati su una scala così vasta. I risultati in questo ambito appaiono nel complesso incoraggianti.

Va, infatti, riconosciuto un sensibile miglioramento del quadro delle relazioni, sia istituzionali, verticali e orizzontali, che con le parti socioeconomiche, sebbene ancora meglio e di più occorra fare per trasformare tali rapporti di collaborazione in vere e proprie partnership. Accanto a tali elementi, l'esperienza mostra l'importanza di un'efficiente selezione dei progetti ai fini dell'efficace attuazione dei programmi. Le carenze di progettualità a livello locale sul fronte delle infrastrutture, i colli di bottiglia di carattere organizzativo interno e l'indirizzo non sempre incisivi a livello settoriale, sui criteri di selezione degli interventi di promozione diretta dello sviluppo (aiuti e servizi) hanno, infatti, concorso a produrre un'attuazione talvolta slegata dall'obiettivo dell'integrazione. Da qui la maturata consapevolezza che occorra moltiplicare l'impegno nella fase di programmazione più operativa al fine di rendere l'attuazione sempre coerente con i tempi dettati dall'intervento comunitario (sostenendo il territorio nell'esprimere una progettualità più pronta e di maggiore qualità e migliorando l'efficienza della macchina amministrativa) e più efficace rispetto all'obiettivo dell'integrazione delle politiche (agendo, soprattutto, sui criteri di selezione).

A partire dal POR Sicilia 2000-2006 erano individuate alcune strategie attuate attraverso i PIT (dei quali si parlerà nei due capitoli successivi). I Pit siciliani sono 35, 27 quelli approvati ed in corso di attuazione. Sono stati, anzitutto, privilegiati gli interventi infrastrutturali che hanno rispettato le regole della premialità: Pit Etna (Ct), Hyblon Tukles (Sr), Biovalley (Cl), Madonie (Pa) e Valle Alcantara (Me). Il 52% circa dei fondi dei Pit viene utilizzato per la realizzazione di infrastrutture urbane, il 37% per i cosiddetti regimi di aiuto (contributi erogati in favore di imprese o singoli soggetti privati) e l'11% per le azioni pubbliche. L'Asse 6 "Reti e nodi di servizio" è complementare e sinergica con le azioni da prevedere nel PON-Trasporti essendo finalizzata al completamento, adeguamento e ammodernamento della rete stradale regionale anche in relazione al potenziamento delle reti transeuropee TEN (corridoio plurimodale tirrenico-ionico).

In particolare, erano ritenuti prioritari i seguenti interventi:

1. completamento dei principali itinerari trasversali al fine di interconnettere le reti stradali di interesse locale con le vie di grande comunicazione: integrazione dell'itinerario Nord-Sud S. Stefano di Camastra-Gela con l'autostrada Messina-Palermo, Palermo - Catania e SS. 115 Siracusa-Gela, Mazara del Vallo-Trapani, SS. 626 Caltanissetta-Gela.
2. Adeguamento con caratteristiche di strada tipo 3° CNR dei principali itinerari di collegamento tra nodi urbani:
 - SS. 121-189 Palermo-Agrigento;
 - SS. 640 Agrigento-Caltanissetta;
 - lotti SS. 115 Trapani-Mazzara;
 - SS. 514-194 Ragusa-Catania.
 - Ammodernamento delle dorsali longitudinali:
 - SS. 120 Fiumefreddo-Cerda;
 - A19 Palermo-Catania.

La Misura 6.2 “Miglioramento del sistema di servizio delle linee ferroviarie è complementare e sinergica con le azioni da prevedere nel PON-Trasporti essendo finalizzata al miglioramento della rete ferroviaria regionale anche in relazione al potenziamento delle reti transeuropee TEN (corridoio plurimodale tirrenico-ionico). Erano ritenute prioritarie le tipologie di intervento di seguito elencate.

- elettrificazioni e velocizzazione mediante rettifiche di tracciato e conseguenti modifiche alla linea di alimentazione elettrica delle linee di collegamento tra i principali nodi urbani: Palermo-Agrigento; Palermo-Trapani; Catania-Palermo; Catania-Gela; Gela-Siracusa;
- sistemi di controllo centralizzato del traffico ferroviario.

La Misura 6.1.3 “Potenziamento infrastrutture portuali, servizi e logistica, in coerenza con l'APQ Trasporti Regione Stato, è complementare e sinergica con gli interventi previsti nel PON-Trasporti per i porti sede di Autorità Portuale di Palermo, Messina e Catania e per i porti nazionali di Trapani, Augusta e Porto Empedocle (2^A Cat. 1^A classe).

La misura è finalizzata al potenziamento e ammodernamento dei porti regionali di Termini Imerese, Milazzo, Riposto, Siracusa, Gela, Licata, Mazzara del Vallo e Marsala (porti

regionali 2^A cat. e 2^A classe)⁵¹, Pozzallo, Sciacca, Pantelleria, Castellammare del Golfo (porti regionali 2^A cat. e 3^A classe)⁵² e dei porti delle isole minori (2^A cat. e 4^A classe)⁵³.

La misura prevede la realizzazione di infrastrutture retro-portuali, e in particolare:

- infrastrutture a mare;
- viabilità integrata porto-territorio con privilegio della modalità su ferro;
- infrastrutture retro-portuali riguardanti la realizzazione di piattaforme logistiche;
- infrastrutture in ambito portuale per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti provenienti da navi;
- realizzazione di sistemi di informazione telematica per il controllo delle merci e applicazione del sistema di controllo del traffico navale;
- realizzazione di collegamenti telematici continui tra terminali fissi e vettori merci in movimento, attraverso l'uso di tecnologie innovative di ricetrasmissioni satellitari per ottimizzare il trasporto delle merci.

La misura 6.1.4 prevedeva la riqualificazione e creazione dei poli aeroportuali secondari. La misura è complementare e sinergica con le azioni da prevedere nel PON-Trasporti per gli aeroporti di Palermo e Catania, essendo finalizzata al recupero ed all'ammodernamento delle infrastrutture aeroportuali di Trapani, Pantelleria e Lampedusa, per favorire l'accessibilità delle aree più periferiche della Sicilia occidentale e di quelle insulari delle Pelagie e delle Egadi. Il recupero a usi civili e commerciali dell'aeroporto di Comiso favorirà la competitività dei sistemi produttivi del versante sudorientale della Sicilia.

La misura prevedeva, inoltre, l'interconnessione ferroviaria e/o stradale tra gli aeroporti ed i principali bacini urbani. Vengono ritenute prioritarie le tipologie di intervento di seguito elencate:

1. potenziamento e ammodernamento delle infrastrutture aeroportuali di Trapani, Pantelleria e Lampedusa;
2. ammodernamento attrezzature per la sicurezza a terra e per il controllo del traffico aereo;
3. ammodernamento delle infrastrutture aeroportuali finalizzato alla riduzione dell'inquinamento acustico e delle emissioni provenienti dal trasporto aereo;

⁵¹ Sono di seconda classe quei porti di interesse generale dello Stato, e nei quali la quantità delle merci nei medesimi, imbarcate e sbarcate, non sia stata inferiore a tonnellate 25.000 in ognuno degli anni dell'ultimo triennio.

⁵² Sono di terza classe quelli, l'utilità dei quali si estende soltanto ad una parte notevole di una provincia e nei quali la quantità delle merci imbarcate e sbarcate non sia inferiore a 10.000 tonnellate in ognuno degli anni dell'ultimo triennio.

⁵³ Sono di quarta classe tutti gli altri porti, seni, golfi e spiagge tanto del continente quanto delle isole non assegnati alle tre classi precedenti.

4. realizzazione dell'aeroporto di Comiso per usi civili e commerciali, in sintonia con i risultati dello studio di fattibilità del progetto comunitario "Konver";
5. ammodernamento dei collegamenti necessari tra strutture aeroportuali e reti trasportistiche locali;
6. eventuale realizzazione di un aeroporto nell'area centro-meridionale dell'isola subordinatamente ai risultati derivanti dallo studio di fattibilità finanziato con deliberazioni CIPE 70/98 e 106/99.

3.5.1 Analisi del territorio regionale e rapporti con il contesto europeo

Le reti infrastrutturali, previste dalla programmazione Comunitaria, hanno l'obiettivo di stimolare le opportunità di posizionamento competitivo, prodotte dalle nuove connessioni transfrontaliere e l'attuazione di meccanismi di verifica e controllo degli impatti ambientali, economici e sociali che questi generano sulle realtà territoriali intercettate. E' necessario pertanto, approfondire le questioni riguardanti le reali interazioni tra corridoi infrastrutturali, politiche e strumenti di programmazione nazionale e di settore.

L'analisi dei processi legati all'esistenza delle infrastrutture evidenziano le potenzialità che esse assumono nella configurazione di un nuovo assetto organizzativo del territorio e delle città, riferito alla superficie e alla popolazione asservita, ed in quota percentuale rispetto al totale rappresentato dall'Italia. Pertanto le questioni che l'interazione trasporti/territorio solleva sono riconducibili alle seguenti relazioni:

- relazioni fisico-geografiche attinenti al contesto interessato dall'infrastruttura e il territorio più ampio, sistema insediativo/sistema relazionale;
- relazioni sociali attinenti alla dimensione socio-economica, sistema produttivo/sistema relazionale;
- relazioni programmatiche riferite al quadro di riferimento normativo, alle politiche e ai progetti in corso, quadro programmatico/sistema relazionale.

La creazione di link infrastrutturali tra aree marginali e aree più dinamiche era già voluta e avviata nella nuova stagione di programmazione di connessioni interregionali, nella prima bozza di Sdec (Schéma de développement de l'espace européen) presentata a Nordwijk e a Potsdam nel 1999 nella sua versione finale: obiettivo comune era la promozione di un articolato sistema di regioni metropolitane ben collegate tra loro attraverso la creazione di un sistema efficace di linee ferroviarie ad alta velocità, la promozione delle vie navigabili, lo sviluppo dei trasporti pubblici. E' noto che il disegno delle infrastrutture risente sovente di una

visione settoriale di costruzione del territorio, spesso responsabile della frammentazione dello spazio rispetto ai contesti insediativi, con l'effetto di ridurre progressivamente le aderenze con essi e le coerenze con i quadri di programmazione e di pianificazione locale; inoltre contribuisce (con carenze, scarsa funzionalità ed offerta non organizzata/differenziata) a creare i limiti e le differenze tra "territori saturi", "territori in espansione", "territori vuoti" che in Sicilia si connotano rispetto ad una specifica morfotipologia di seguito individuata.

La Sicilia è dotata di una rete d'infrastrutture e di impianti di trasporto terrestri, ed in particolare per il trasporto ferroviario, necessaria per la distribuzione dei traffici all'interno dell'Isola, che risulta relativamente carente, rispetto al resto d'Italia, sia quantitativamente che qualitativamente. Il sistema portuale ed aeroportuale che, per la posizione geografica dell'Isola, è di vitale importanza per gli scambi interregionali o internazionali di passeggeri e merci, è invece relativamente fitto rispetto al resto d'Italia, ma è dotato di impianti qualitativamente inadeguati.

In termini di accessibilità, la Sicilia risente dell'effetto combinato delle dotazioni di impianti portuali ed aeroportuali e delle carenze delle reti infrastrutturali regionali; a ciò si aggiunge la dipendenza, per le infrastrutture terrestri, dal resto della rete meridionale, attraverso la quale necessariamente avvengono gli scambi con il resto d'Italia e d'Europa.

La rete stradale siciliana è costituita da circa 17.500 km di strade extraurbane e da circa 600km di autostrade. L'individuazione della rete primaria riconduce alla rete d'interesse europeo TEN (Trans-European Network) ed alla rete stradale di primo livello del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti.

In particolare, in Sicilia si conclude il corridoio I, Berlino-Palermo, ivi costituito dalle tratte autostradali e ferroviarie (Messina-Palermo)

Le carenze nel settore delle infrastrutture viarie sono evidenziabili attraverso alcuni indicatori significativi (dotazioni infrastrutturali del territorio: km/1000 kmq, 860 per la Sicilia e 1.015 per l'Italia e km/100.000 abitanti, 435 contro 534)⁵⁴. Da questi indicatori emergono principalmente dai valori molto bassi dei livelli di servizio, maggiormente diffusi sulla rete delle strade statali, dai livelli di incidentalità, e dagli indici, quali ad esempio i tempi di accessibilità tra i nodi urbani e tra aree e ambiti dell'entroterra.

La rete stradale di primo livello del sistema delle infrastrutture di interesse nazionale SNIT attuale include, oltre alle autostrade già citate quali componenti della rete TEN, le seguenti tratte stradali siciliane:

1. SS 113: Cefalù – S. Agata di Militello;

⁵⁴ Fonte: Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all'elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007/2013⁷- Rapporto finale

2. SS 114: Catania – Siracusa;
3. SS 115: Cassibile (SR) – Castelvetro (TP);
4. SS117 – SS 117 Bis: Santo Stefano di Camastra - Gela;
5. SS 417 – SS 117 Bis: Catania - Gela;
6. SS 640: Agrigento – Caltanissetta.

Come, già, evidenziato in precedenza la Sicilia presenta una rete ferroviaria in esercizio estesa oltre 1.440 chilometri, di cui solo 102 a doppio binario, di fronte ai 6.400 della rete nazionale (lo 0,16%). Il dato più significativo è che 744 chilometri sono elettrificati, circa il 51,6% della rete regionale contro il 63% della rete nazionale. Tuttavia, fanno parte della rete ferroviaria transeuropea TEN i collegamenti Messina-Palermo-Trapani e Messina Catania-Siracusa-Agrigento; la tratta Messina-Palermo è pianificata come linea ad alta velocità (direttiva 96/48 EU).

Sono invece incluse nella rete SNIT attuale le direttrici principali nord-sud:

- Messina-Catania;
- Catania-Siracusa-Gela;
- Messina-Palermo.
- Palermo-Agrigento

Non si può non osservare come la rete TEN, d'interesse europeo, sia più ampia della rete d'interesse nazionale. Ciò implica la necessità di un ripensamento della gerarchizzazione della rete in modo da rendere coerenti i due sistemi e, quindi, di definire anche una chiara gerarchia di priorità della rete ferroviaria. Ciò consentirà anche di poter correttamente programmare le priorità d'intervento, senz'altro necessarie su una rete ferroviaria qualitativamente e quantitativamente inadeguata.

A riguardo, il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica ha, quindi, previsto interventi sulla relazione Napoli-Battipaglia-Reggio Calabria-Messina-Palermo in prosecuzione della dorsale Torino-Milano-Roma-Napoli e sulla diramazione Messina-Catania- Siracusa, associando ad essi un elevato livello di priorità.

3.6 Gli obiettivi da raggiungere nel periodo di programmazione 2007-2013

La strategia complessiva della Regione per il 2007-2013 si fonda, e deve farlo, sulla lezione del POR Sicilia 2000-2006, sui fabbisogni individuati nell'analisi di contesto, sulle istanze provenienti dal partenariato socio-economico e sulle direttive degli Orientamenti strategici comunitari.

L'obiettivo globale del Programma operativo FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), adottato con Decisione della Commissione europea C(2007)4249 del 7 settembre 2007, è quello di "innalzare e stabilizzare il tasso di crescita medio dell'economia regionale, attraverso il rafforzamento dei fattori di attrattività di contesto e della competitività di sistema delle attività produttive, in un quadro di sostenibilità ambientale e territoriale e di coesione sociale".

Come detto in precedenza il Programma ha una dotazione finanziaria di 6.539.605.100 euro e prevede sette priorità di intervento:

- reti e collegamenti per la mobilità;
- uso efficiente delle risorse naturali;
- valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico - ambientali per l'attrattività e lo sviluppo;
- diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione;
- sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali;
- sviluppo urbano sostenibile;
- governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica.

Ciascun asse prioritario del Programma è articolato in obiettivi specifici, a loro volta declinati in obiettivi operativi che raggruppano linee di intervento volte alla realizzazione della strategia individuata. Una serie di indicatori di impatto, risultato e realizzazione consentiranno di monitorare i principali progressi conseguiti e l'efficacia degli obiettivi nell'attuazione degli assi. Il Programma presenta inoltre un elenco indicativo di "Grandi Progetti" che riguardano la rete ferroviaria, il trasporto pubblico locale, il settore stradale, la logistica, il settore energetico, progetti cosiddetti spondati per lo più dalla vecchia programmazione (e non conclusi in tempo), alla programmazione 2007-2013.

QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 -ITALIA -REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA Regione Sicilia -Programma Operativo FESR 2007/2013								
Piano finanziario totale (importi in euro)								
	Contributo comunitario (a)	Controparte nazionale(b) = (c)+(d)	Ripartizione indicativa della controparte nazionale		Finanziamento totale (e) = (a) + (b)	Tasso di cofinanziamento (f)= (a) / (e)	Per informazione	
			Finanziamento nazionale pubblico (c)	Finanziamento nazionale e privato			Contributi BEI	Altri finanziamenti
Asse Prioritario I Reti e collegamenti per la mobilità	719.356.560	719.356.560	719.356.560	0	1.438.713.120	50%	0	0
Asse Prioritario II Uso efficiente delle risorse naturali	801.101.625	801.101.625	801.101.625	0	1.602.203.250	50%	0	0
Asse Prioritario III	735.705.574	735.705.574	735.705.574	0	1.471.411.148	50%	0	0
Asse Prioritario IV Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della cooperazione	163.490.128	163.490.128	163.490.128	0	326.980.256	50%	0	0
Asse Prioritario V Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali	425.074.332	425.074.332	425.074.332	0	850.148.664	50%	0	0
Asse Prioritario VI Sviluppo urbano sostenibile	359.678.280	359.678.280	359.678.280	0	719.356.560	50%	0	0
Asse Prioritario VII Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica	65.396.051	65.396.051	65.396.051	0	130.792.102	50%	0	0
TOTALI	3.269.802.550	3.269.802.550	3.269.802.550 *	0	6.539.605.100	50%	0	0

* „Alla quota nazionale pubblica concorre il Fondo di rotazione ex legge n. 183/1987, per un importo pari a Euro 2.335.361.784 (pari al 71,44%), comprensivo di 47.000.000 di Euro, a titolo di riequilibrio finanziario, e la Regione e/o altri enti pubblici partecipanti al Programma, per un importo

Fonte: Dipartimento della Programmazione della Regione siciliana. Dati al 2008.

La Sicilia ha puntato in questi ultimi anni ad un certo riequilibrio territoriale attraverso le comunicazioni infraregionali, e di miglioramento dei collegamenti delle aree interne con le aree metropolitane. Lo stesso Piano regionale dei trasporti, come detto, attraverso l'insieme di obiettivi, persegue qualità ed efficienza del sistema tutto dei trasporti, volgendosi all'accrescimento del livello di sicurezza dei sistemi di trasporto incentivando la riqualificazione, la gestione in efficienza, l'ammodernamento e l'innovazione tecnologica. La strategia risulta coerente con le indicazioni contenute nel Quadro Strategico Nazionale che, a sua volta allineato con quanto previsto nel PGTL, mirano ad uniformare i processi e migliorare

il trasporto di merci e persone e la sicurezza della circolazione, nonché ad assicurare l'integrazione e la sinergia fra le reti dislocate alle diverse scale, da un lato, e i contesti interessati, dall'altro, puntando all'ottimizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture di trasporto esistenti. La decisione di concentrare le risorse sul settore trasporti è in linea con la Strategia di Goteborg. L'obiettivo prioritario della strategia adottata a Goteborg punta a frenare le tendenze "insostenibili" in quattro settori prioritari tra cui appunto quello dei trasporti. In particolare risultano pienamente coerenti con la suddetta Strategia, gli interventi volti allo sviluppo delle Autostrade del mare, in grado di dirottare sulla modalità trasporto marittimo parte del traffico su gomma, abbattendo in maniera significativa le emissioni di CO₂ ed i tassi di incidentalità. Per quel che riguarda la coerenza della strategia prescelta con le linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013 (cd orientamenti strategici) riguardanti la politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione, bisogna sottolineare che tale linee guida segnalano la necessità di potenziare le infrastrutture di trasporto quale elemento essenziale per aumentare l'attrattività di una Regione dal punto di vista economico e sociale, per incrementare la produttività delle imprese per moltiplicare le opportunità commerciali. In particolare, per quanto concerne le regioni dell'obiettivo "Convergenza" caratterizzate da reti stradali inadeguate, gli orientamenti evidenziano l'opportunità di costruire i collegamenti stradali indispensabili dal punto di vista economico. Secondo tali linee guida, è pertanto necessario investire nei collegamenti secondari, nell'ambito di una strategia regionale integrata per i trasporti e le comunicazioni nelle zone urbane e rurali, per consentire alle regioni di sfruttare le opportunità offerte dalle reti principali. In secondo luogo, le linee guida evidenziano la necessità di promuovere modi di trasporto alternativi e il trasporto combinato per controbilanciare il predominio dei trasporti stradali in Europa. A tal fine si rende opportuno continuare a modernizzare la rete ferroviaria e a sostenere la realizzazione di nuove infrastrutture con l'obiettivo finale di migliorarne l'accessibilità. Inoltre, la Sicilia sempre più fortemente ha scelto di puntare, e vediamo se ci riuscirà, allo sviluppo delle Autostrade del mare e del trasporto marittimo a corte raggio come valide alternative al trasporto stradale e ferroviario a lunga distanza, che vanno comunque potenziati.

Pertanto la strategia proposta risulta pienamente coerente agli Orientamenti Strategici Comunitari. Si sottolinea, infine, la piena coerenza della strategia della Regione Siciliana con gli orientamenti comunitari tracciati nel Libro Bianco del 2001 "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte".

Considerazioni finali: Le prospettive future della regione. Posizionamento della regione nel contesto europeo e interconnessioni con i sistemi internazionali

Il nuovo contesto di riferimento europeo pone l'Italia al centro di numerose direttrici, orizzontali e verticali, nel quadro delle reti transeuropee. Quale ideale centro del Mediterraneo, la Regione Sicilia, come detto, gode di una posizione geografica di rinnovata strategicità. I corridoi multimodali rappresentano un'importante occasione di sviluppo per il territorio siciliano nell'ottica di una comune ridefinizione delle politiche sul trasporto e la mobilità a scala sovranazionale.

I corridoi transeuropei TEN-T che interessano la Sicilia – n° 21, c.d. “Autostrade del Mare”, e il N° 1, Berlino-Palermo, – rispondono alle esigenze comunitarie a livello sociale ed economico, ma possono fungere da volano per colmare le carenze e gli squilibri del territorio siciliano.

In particolare, il progetto delle “Autostrade del Mare” (TEN-T N° 21) mira a restituire la centralità dell'offerta portuale e logistica all'Italia e alla Sicilia. Sintetizziamo in breve gli aspetti chiave del corridoio per la regione Sicilia:

- centralità geografica ed infrastrutturale dell'Italia nel Mediterraneo (anche grazie alla funzione strategica del Corridoio n° 1);
- primato nel bacino del mediterraneo per l'offerta portuale, logistica, cantieristica, e per la dimensione e la tecnologia della flotta;
- preponderanza negli scambi commerciali e nei traffici marittimi con i Paesi mediterranei della sponda sud (sia a livello globale che bilaterale) e nuovi mercati emergenti nel bacino;
- contiguità della rete infrastrutturale primaria a due dei tre corridoi mediterranei nord/sud (Mediterraneo occidentale, Adriatico, Egeo).

Analogamente, il Corridoio n° 1 – che collega Berlino a Palermo – svolge un ruolo fondamentale sulla dorsale nord-sud che collega l'Europa Centrale al Mediterraneo. Il Corridoio n° 1 va a tagliare il Corridoio Lisbona-Kiev (Corridoio n° 5-progetto TEN-T n°6) e si innesta nel panorama più ampio delle direttrici di flussi europee, offrendo notevoli opportunità di sviluppo e coesione alla Sicilia. Il Corridoio Berlino-Palermo tocca, infatti, nove regioni italiane (Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria e, appunto, la Sicilia), unendole all'Europa centrale e settentrionale nello spirito di integrazione e avvicinamento, sociali ed economici, portato avanti dall'Unione Europea.

Nella visione di un Piano Strategico del Mediterraneo, la nuova stagione di pianificazione strategica delle città e dei sistemi territoriali di riferimento rappresenta un'occasione per infondere nuovo impulso allo sviluppo policentrico e reticolare tramite il rafforzamento delle connessioni tra grandi reti infrastrutturali e sistemi di città e attraverso la connettività di reti lunghe alle armature territoriali locali.

Per favorire la crescita, lo sviluppo, la coesione e l'occupazione negli Stati Membri, l'UE individua nell'esistenza di favorevoli condizioni di carattere territoriale, legate alla presenza di infrastrutture e "assets" necessari alle imprese e ai cittadini, nei settori quali i trasporti, i servizi, l'ambiente e l'energia.

Nel contesto di una regione come la Sicilia, ciò riveste una rilevanza ancora maggiore alla luce dei divari ancora da colmare per il conseguimento dell'obiettivo della convergenza, con il rischio di un accentuarsi delle distanze in termini di dotazioni tra le aree urbane metropolitane e il resto del territorio. Alla luce delle considerazioni precedenti, il ruolo dei trasporti appare nodale per la posizione della regione nel contesto europeo. Il permanere di un gap non trascurabile nella dotazione infrastrutturale di base, in special modo in termini di accessibilità delle aree interne e rurali, si accompagna, infatti, al ritardo con cui la regione si sta adeguando alla rapida evoluzione delle forme che assume la domanda di trasporto di persone e merci e all'esigenza di sostenibilità ambientale della mobilità, che influenza in misura crescente i flussi, in particolare nelle aree urbane.

Infine, il prospettato Corridoio Meridiano, così come le reti TEN-T, non solo ripensa gli esistenti o crea nuovi flussi di merci e persone all'interno dell'aree comunitarie e limitrofe, ma potrebbe ridisegnare gli equilibri interni alla regione Sicilia e al bacino del Mediterraneo. In tale ambito, gli obiettivi primari sono legati al miglioramento dei livelli di accessibilità per garantire più elevati livelli di mobilità a persone e merci all'interno del territorio regionale, rendendo in sostanza più incisiva l'azione di riequilibrio modale. Ciò nel più ampio quadro di innalzamento della sostenibilità e della competitività del sistema dei trasporti regionale, in funzione dello sviluppo delle reti di trasporto transeuropee e della prossima apertura dell'area di libero scambio del Mediterraneo. Senza trascurare, comunque, le esigenze di mobilità urbana, puntando su un sistema improntato alla multimodalità e all'interoperabilità tra le tipologie di trasporto e su un miglioramento della capacità gestionale e logistica.

Mobilità e sviluppo locale nelle politiche comunitarie:
condizioni di efficacia, sinergie e spazi per la pianificazione

CAPITOLO QUARTO

I Progetti Integrati Territoriali nel quadro della programmazione nazionale

4.1 Il retroterra teorico e pratico dei PIT: esperienze di riferimento

Nel contributo sui PIT (il Punto su...i progetti integrati territoriali PIT, 2004) si sottolinea che la programmazione negoziata costituisce uno strumento finalizzato alla promozione ed allo sviluppo del territorio, che trova fondamento nella cooperazione tra istituzioni pubbliche e private, parti sociali e mondo delle imprese e nella realizzazione di investimenti volti a generare condizioni più favorevoli alla crescita economica di specifici territori. Nel corso degli anni '90 si è verificata una moltiplicazione di iniziative orientate a sperimentare politiche integrate di sviluppo su scala locale, a partire da forme di concertazione territoriale.

Una forte incidenza hanno avuto in questo ambito gli interventi attinenti al campo delle politiche territoriali incentrate sull'innovazione e sulla riqualificazione dei tessuti produttivi, sulla crescita della qualità e concorrenzialità delle diverse aree e sul mercato del lavoro locale, oltre alle politiche di coesione e riequilibrio in aree di crisi industriale o in ritardo di sviluppo.

L'esperienza e, soprattutto, i risultati conseguiti negli ultimi anni hanno portato l'Unione europea ad identificare proprio nella concertazione e nel partenariato la base di intervento necessaria a garantire l'efficacia delle politiche strutturali nei diversi contesti territoriali e le Autorità nazionali ad identificare nella progettazione integrata, nelle sue diverse forme, uno degli strumenti operativi efficaci ed innovativi.

Il principio dell'integrazione viene, pertanto, considerato nell'attuale periodo di programmazione dei Fondi strutturali, un elemento basilare per aumentare l'efficacia delle politiche strutturali. Aspetti centrali sono, quindi, da un lato l'integrazione progettuale, caratteristica di tutta l'attività cofinanziata dai fondi strutturali, dall'altro il riferimento territoriale delle azioni programmate, territorio inteso non solo come destinatario di iniziative e di azioni di sviluppo, ma come contesto di cui si vogliono attivare le potenzialità. La progettazione integrata valorizza e integra le iniziative locali di sviluppo soprattutto nella programmazione regionale dell'Obiettivo 1, fornendo un approccio innovativo sia in termini programmatici che gestionali, in quanto supera la logica delle politiche indifferenziate sia territorialmente, sia strutturalmente che settorialmente.

I Progetti integrati si vanno ad inserire all'interno della strategia regionale, delle linee di intervento settoriali e dei metodi operativi di concertazione e collaborazione pubblico privato. Sono presenti, cioè, come documenti programmatici nei Programmi Operativi Regionali (POR) e nei Complementi di programmazione (CdP). Tuttavia i Progetti integrati non si traducono in un'articolazione ulteriore che si affianca ad Assi e Misure, bensì in una modalità operativa specifica che viene scelta per collegare tra loro le azioni previste e ottimizzare il risultato finale verso un unico obiettivo.

I Progetti integrati necessitano di risorse finanziarie da quantificare complessivamente e distribuire tra le Misure che contribuiscono alla loro realizzazione, hanno la duplice finalità di assicurare un adeguato riconoscimento agli interventi che si basano su un'idea guida esplicitata e condivisa e di contribuire ad elaborare un sistema di attuazione unitario, organico e integrato, in grado di semplificare la gestione e consentire il raggiungimento degli obiettivi nei tempi previsti. Esistono diverse tipologie di progetti integrati. Ogni Autorità di gestione regionale ha seguito un proprio iter nella definizione e individuazione degli stessi. I più diffusi sono:

- PIT (Progetti integrati territoriali)
- PIS (Progetti integrati settoriali)
- PIF (Progetti integrati di filiera)
- PIR (Progetti integrati regionali)
- PISU (Progetti integrati di sviluppo urbano)

In particolare i PIT sono caratterizzati da alcuni elementi specifici:

1. individuazione dell'idea-guida e della strategia del progetto, che si traduce nella definizione di obiettivi concreti riferiti al progetto stesso;
2. identificazione di un ambito territoriale o tematico specifico, che rappresenta il contesto di riferimento;
3. identificazione del soggetto responsabile del progetto;
4. identificazione delle modalità gestionali e procedurali e di monitoraggio più opportune a rendere effettiva la realizzazione del progetto integrato, in relazione alle caratteristiche del progetto stesso.

L'attuazione dei progetti integrati richiede che vengano assicurati la designazione di un soggetto che possa agire rapidamente ed efficacemente, per risolvere i problemi che insorgono a livello di gestione del progetto e un monitoraggio efficace e tempestivo, attraverso l'individuazione di idonei indicatori per la sorveglianza, che tengano conto della collocazione del progetto integrato all'interno del programma operativo.

Le modalità di attuazione dei PIT sono diverse:

1. tramite gli strumenti della programmazione negoziata, come ad esempio i Patti territoriali che si configurano come una delle possibilità per la loro attuazione e per responsabilizzare soggetti locali;
2. tramite il contratto di programma, uno strumento in grado di incidere sulle situazioni locali, attraverso la realizzazione di interventi qualificati in settori di interesse

- strategico, quali quelli relativi all'alta tecnologia, alla ricerca e all'uso compatibile delle risorse ambientali e culturali, e la promozione di iniziative di carattere consortile;
3. ulteriore modalità di attuazione è il contratto d'area, finalizzato alla realizzazione di un ambiente economico favorevole a nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione attraverso modalità amministrative, relazioni sindacali e condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

I Progetti Integrati Territoriali possono essere certamente considerati uno strumento specifico e storicamente contestualizzato di politica di promozione dello sviluppo locale. Tuttavia, è evidente che tutti gli strumenti di policy hanno collegamenti con precedenti esperienze simili, e che finiscono per essere definiti anche in ragione di quanto già realizzato. Nel caso della definizione degli strumenti di promozione dello sviluppo locale, poi, è possibile rintracciare il rilievo di un dibattito denso e continuo, ispirato sia dalle opinioni formatesi negli attori che vi hanno effettivamente preso parte, sia da elementi di natura teorica la cui elaborazione è dovuta a osservatori e studiosi.

Uno degli elementi che ha contraddistinto la politica di sviluppo fino agli anni duemila sono stati i progetti complessi di livello locale, formulati con il contributo di soggetti locali pubblici e privati, e finanziati da diversi strumenti di policy sulla gran parte dei territori del Mezzogiorno. Nel periodo che va dalla metà degli anni novanta alla metà degli anni duemila, tali strumenti di policy hanno consapevolmente ricercato e indotto la partecipazione attiva di enti locali e organizzazioni rappresentative di interessi locali nel disegno e attuazione di progetti locali di sviluppo.

I progetti finanziati sono stati ingenti. Nel caso dei Patti territoriali, tra il 1996 e il 2001 sono state approvate e finanziate 220 iniziative (di cui 156 solo nel Mezzogiorno); i Progetti Integrati Territoriali finanziati nel Mezzogiorno tra il 2001 e il 2004 dalla programmazione comunitaria sono stati anch'essi assai numerosi (circa 156 complessivamente, 36 proposti in Sicilia, 28 approvati dalla Giunta regionale).

I Progetti Integrati Territoriali sono stati introdotti dal documento di inquadramento generale della programmazione dei fondi comunitari per il Mezzogiorno – il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 – che li definiva “un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate fra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio, e giustificano un approccio attuativo unitario”, indicando successivamente alcune delle caratteristiche che dovevano avere. Dall'apertura di questa possibilità offerta dalla programmazione nazionale prende le mosse l'esperienza dei PIT.

Si distinguono, intanto, tre grandi famiglie di idee e assunti teorici, che nei PIT trovano in varia

misura applicazione, e che si riassumono come:

- il primato del locale;
- la partecipazione e la cooperazione;
- l'integrazione o multisettorialità.

Per quanto riguarda quest' ultimo principio, nonostante la sua apparente semplicità, la sua applicazione pratica a livello territoriale è, invece, molto laboriosa in quanto richiede il coordinamento di centri di responsabilità settoriale della pubblica amministrazione che seguono logiche proprie e che si mostrano in genere restii a contaminarle reciprocamente all'interno di processi decisionali più generali. La logica multisettoriale che spinge a programmare simultaneamente interventi diversi in risposta alle diverse forme di arretratezza è rimasta preponderante a livello internazionale nell'ambito delle politiche per le aree rurali anche negli anni successivi. A promuoverla era una visione sistemica del problema dell'arretratezza rurale, da cui discendeva direttamente la teoria per cui l'intervento dovesse aggredire simultaneamente tutte le sue dimensioni, incluse quelle sociali e sanitarie. Questa era la filosofia che sovrintendeva alla tipologia di progetti che andavano sotto la rubrica di "Integrated Rural Development"⁵⁵ (Bianchi e Casavola, 2008), che furono finanziati in modo massiccio nel corso degli anni settanta da parte delle istituzioni internazionali nei Paesi in via di sviluppo. Tutti e tre i principi, ai quali corrisponde una teoria dell'azione individuabile, non si affacciano certo per la prima volta con i PIT sulla scena dell'applicazione pratica. Essi hanno guidato anche alcune precedenti esperienze di progettazione per lo sviluppo locale come, per quanto riguarda l'Italia, i progetti Leader⁵⁶ promossi dalla Commissione Europea e i Patti Territoriali, attivi già nel corso degli anni novanta. Molti riconoscono pertanto nei PIT lo sbocco di un più lungo percorso di apprendimento prevalentemente empirico che sviluppa nuovi approcci sulla base di diagnosi e convinzioni largamente condivise dagli operatori, benché non formalizzate.

Anche nel contributo di Ignazio Vinci sul tema (Dematteis e Governa, 2005), si sottolinea come i due concetti chiave della progettazione integrata siano quindi l'integrazione progettuale e il riferimento territoriale, cioè la modalità attraverso cui la programmazione viene effettivamente riferita a precisi ambiti geografici e quindi anche a particolari dotazioni di risorse locali. Anche Pier Carlo Palermo in un ulteriore contributo sul tema (Deidda e Coalizzo, 2003 b), chiarisce come il requisito dell'integrazione sia in realtà da intendere sotto diversi punti di

⁵⁵ Progetti per lo sviluppo rurale.

⁵⁶ Va, quindi, rilevato che negli stessi anni sono stati attivi anche altri strumenti (in particolare i programmi di iniziativa comunitaria Leader, destinati alla promozione di sviluppo in aree rurali); tuttavia il loro peso finanziario globale è relativamente modesto rispetto ai Patti e ai Progetti Integrati Territoriali.

vista:

- a) una integrazione funzionale, tendente cioè a fornire un'attuazione unitaria di misure e azioni originariamente discendenti da settori diversi;
- b) una integrazione di risorse, come ricerca della complementarità tra fonti di finanziamento di diversa origine;
- c) una integrazione di reti di attori e reti decisionali, quale modalità cooperativa per favorire la convergenza di soggetti e competenze su un problema o una opportunità comune;
- d) una integrazione tra politiche, come capacità di indirizzare obiettivi di sviluppo e pratiche operative verso un orizzonte strategico condiviso.

Tali requisiti sembrano essere assunti, in toto, nel significato attribuito alla progettazione integrata dal QCS, caricandone, quindi, la realizzazione di aspettative particolarmente ambiziose.

La realtà che emerge da diverse esperienze di programmazione locale è ben diversa e dimostra come i contesti territoriali delle politiche scaturiscano, sovente, da costruzioni artificiali soggette a deboli interpretazioni del contesto locale e globale, se non a veri e propri atteggiamenti opportunistici che trovano spiegazione solo negli equilibri politici tra gli attori locali. La questione di pertinenza del progetto, a livello nazionale, va subordinata ad alcuni irrinunciabili obiettivi per garantire l'efficacia complessiva dell'iniziativa:

- la necessità di valorizzare precedenti esperienze di programmazione locale;
- la necessità di intercettare effettivi sistemi di risorse locali e soggetti adeguati per consentirne la valorizzazione;
- indirizzare verso forme gestionali unitarie e in grado di garantire percorsi efficienti nell'attuazione e forme di governance rispettose delle istanze del partenariato sociale mobilitato.

Visti i gradi di libertà forniti dal QCS su questi aspetti di definizione del processo, le regioni del Mezzogiorno hanno operato secondo diverse logiche che sono riconducibili, (con qualche inevitabile forzatura interpretativa) ai tre seguenti modelli:

1. modello dirigitico, nel quale la Regione ha esercitato un ruolo centrale nella definizione degli ambiti territoriali interessati dai progetti integrati e dalle idee guida per lo sviluppo, come si riscontra nei casi della Basilicata e della Puglia;
2. modello prevalentemente concertativo – negoziale, nel quale la Regione impone parte delle indicazioni territoriali e tematiche dei progetti lasciando, comunque, spazio alle

partnership locali per l'implementazione delle strategie e la distribuzione delle risorse finanziarie sulle azioni programmate. Il caso della Campania, ma anche della Calabria per certi versi, restituisce la versione più complessa di questo approccio, che ha condotto alla identificazione di 51 progetti integrati territoriali;

3. un modello prevalentemente competitivo, in cui le aree di progetto e i relativi orientamenti strategici sono individuati attraverso una procedura concorsuale assimilabile alle procedure sperimentate in occasione dei patti territoriali. La versione più significativa di tale orientamento si è applicata in Sicilia, dove è stata temperata solo da una ripartizione provinciale (come vedremo nel Capitolo 5) delle risorse finanziarie e da un ruolo facoltativo attribuito alle Province di promuovere accordi per una più equilibrata ripartizione delle stesse.

Da un ulteriore contributo di Ignazio Vinci sul tema della territorialità (Lanzani e Fedeli, 2004) si evince come nelle esperienze di progettazione integrata e nelle precedenti esperienze di programmazione complessa, emerge che gli effetti delle diverse sperimentazioni hanno contribuito a ridefinire il lessico della cultura urbanistica e territorialista, introducendo nozioni in qualche modo ambigue come “territorialità” (Dematteis, 2001) o “progetto locale” (Magnaghi, 2000) e contribuendo ad innescare nuove criticità, accanto a quelle che avevano condotto alle prime solide rivisitazioni dei processi di pianificazione territoriale così come pervenuti dal dopoguerra. L'inevitabile riproduzione, in molti contesti regionali, delle logiche che hanno condotto a risultati discutibili attraverso le esperienze della programmazione negoziata e dei programmi complessi hanno caricato la progettazione integrata di forti pregiudiziali sin dalla fase in cui se ne è proposta un'applicazione così diffusa e un impatto così significativo sulla spesa pubblica. I progetti integrati territoriali contengono una propensione alla produzione di territorialità molto più complessa rispetto alle precedenti esperienze, sebbene tale riconoscimento vada valutato attraverso una delicata contestualizzazione delle sperimentazioni progettuali che ne rende il giudizio estremamente complesso e provvisorio.

La diversità dei progetti integrati territoriali rispetto agli strumenti che ne hanno aperto la strada sul fronte delle politiche locali è che essi agiscono a partire da un quadro di riferimento culturale e operativo più stabile rispetto al passato, che poggia su una maggiore capacità di gestione di politiche complesse a molti attori e su una visione più consolidata del ruolo che le risorse territoriali possono esercitare nei processi di sviluppo.

Le esperienze di progettazione integrata, vanno contestualizzate dal punto di vista culturale ad almeno tre versanti:

1. i vincoli e le opportunità della governance comunitaria. La crescita delle competenze

dell'Unione Europea in materia di politiche regionali ha determinato mutamenti sostanziali nella maniera di operare dei soggetti locali, in relazione alle iniziative messe in campo e alle dotazioni finanziarie. Al di là degli effetti sui processi di sviluppo locale è del tutto evidente l'influenza che tali strumenti hanno generato sulle modalità di approcciarsi alle questioni urbane e territoriali e la diffusione di terminologie e linguaggi direttamente riconducibili alla dimensione comunitaria: il concetto di sostenibilità (seppure nasca ben prima dell'Unione Europea), la ricerca del punto di equilibrio tra crescita economica e sviluppo, la gestione oculata e strategica delle risorse culturali e ambientali, il ruolo delle reti tecnologiche e dell'innovazione in funzione dello sviluppo urbano⁵⁷;

2. sviluppo locale e regionalismo economico. Le aree su cui è percepibile una presa significativa della cultura del marketing territoriale sembrano interessare in particolare due dimensioni strategiche entrambe molto significative per il contesto meridionale: il modello di impresa a rete e il modello distrettuale di filiera in funzione del turismo culturale e la rigenerazione delle economie rurali in funzione di una domanda di paesaggi, prodotti e stili di vita tradizionali in via di progressiva espansione;
3. i presupposti socio – istituzionali della progettazione integrata. “L’istituzionalizzazione delle politiche locali in un contesto in cui la progettualità si esprime attraverso programmi di finanziamento (nazionali, comunitari) di tipo competitivo ha come conseguenza inevitabile la comparsa di atteggiamenti opportunistici tra i soggetti partecipanti. La fase di aggregazione degli attori locali, dell’identificazione del quadro strategico all’interno del quale esplicitare gli obiettivi specifici, l’implementazione dei programmi, sono tutti momenti soggetti a sensibili modificazioni di carattere politico, che possono essere agevolmente controllate solo in presenza di significative dotazioni di capitale sociale e capacità istituzionale” (Donolo, 1999; Garofoli, 1999; Trigilia, 1999)⁵⁸. La natura stessa del PIT, presuppone il controllo di processi istituzionali molto complessi che possono indebolire la spinta propulsiva dei partenariati locali pure molto coesi ed efficienti. Il grado di competitività introdotto per la distribuzione delle risorse in funzione della qualità dei progetti ha certamente limitato gli atteggiamenti corporativi, ma gli spazi di manovra

⁵⁷ E' possibile attribuire tali flussi di informazione ai seguenti tre ambiti di attività dell'Unione: a) il processo di formazione di una visione unitaria e di una base condivisa delle dinamiche territoriali continentali che si accompagna alla promozione di un repertorio di strumenti di azione trasferibile attraverso i diversi contesti nazionali; b) le esperienze locali attivate attraverso la partecipazione alle iniziative comunitarie (Urban, Leader, Interreg) miranti a promuovere i principi dell'integrazione e le pratiche di partecipazione nei contesti locali; c) le enunciazioni di principio volte all'individuazione di fondamenta comuni nell'ordinamento legislativo e nell'implementazione delle politiche settoriali dei vari Stati membri (Libro Bianco European Governance, Convenzione Europea sul Paesaggio).

⁵⁸ È bene ricordare che la fase in cui si sviluppano le condizioni culturali e finanziarie per la diffusione nel Mezzogiorno di quelle che oggi genericamente sono “politiche di sviluppo locale” è in perfetta continuità logica e temporale, con la chiusura della lunga e controversa vicenda dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

politici per ristabilire condizioni di equilibrio nella distribuzione delle risorse sono aspetti riscontrabili in tutti i contesti regionali interessati dai progetti integrati.

Anche dal contributo di Ignazio Vinci sul tema dell'integrazione e della territorializzazione dell'esperienze delle politiche di sviluppo (Archivio di studi urbani e regionali, 2006) emerge che il regolamento dei fondi strutturali varato nel 1999 (n. 1260) indicava che le condizioni di maggiore efficacia nella programmazione 2000-2006 si sarebbero prodotte attraverso un equilibrato mix di due condizioni progettuali:

- a) una migliore integrazione funzionale degli interventi;
- b) un' adeguata "territorializzazione" degli stessi, ovvero l'identificazione di idee dello sviluppo territoriale che legittimino la loro integrazione localizzata rispetto a specifici contesti di risorse ambientali, culturali sociali, ecc.

Questo esplicito orientamento "territorializzante" nella strategia comunitaria viene ulteriormente amplificato nel contesto italiano, tanto che il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno introduce robusti riferimenti alle risorse territoriali in tutti i passaggi del processo di programmazione: dalla definizione della strategia e degli obiettivi globali all'articolazione degli assi di intervento, dagli obiettivi specifici che andranno assunti dai programmi operativi regionali ai criteri di valutazione per l'ammissibilità a finanziamento dei singoli interventi.

L'iniziativa di punta, in questo contesto di innovazione, è rappresentata, quindi, dai progetti integrati territoriali, cui si chiedeva di avvalorare operativamente i principi sopra enunciati.

Proprio l'identificazione del "territorio di progetto", cioè le modalità attraverso cui giungere all'identificazione dei suoi confini geografici e, contestualmente, dei soggetti dotati di responsabilità nelle fasi di ideazione, implementazione e gestione dei programmi diventeranno le più rilevanti condizioni di efficacia. Attraverso questi passaggi si determina, infatti, la possibilità di valorizzare precedenti (magari positive) esperienze di programmazione locale, di intercettare effettivi sistemi di risorse locali e soggetti adeguati per consentirne la valorizzazione, di indirizzare verso forme gestionali unitarie e in grado di garantire percorsi efficienti nell'attuazione e forme di governance rispettose delle istanze del partenariato sociale mobilitato.

Progetti integrati territoriali sono stati intrapresi con caratteristiche diverse in tutte le regioni del Mezzogiorno e nella maggioranza di quelle del Centro-Nord.

Non tutti questi progetti rispondono formalmente alla denominazione di PIT, che le Regioni hanno utilizzato, ma anche arricchito con altri acronimi a indicare differenze sia tematiche che

nell'apparato regolatorio che è stato introdotto per la loro definizione e approvazione. “A riprova di quanto il meccanismo sia stato decentrato nella sostanza alle Regioni e di quanto poco adatti fossero gli strumenti di osservazione inizialmente disponibili, sta il fatto che la stessa numerosità dei progetti integrati non è stata a lungo un dato certo, poiché le diverse procedure di individuazione si sono protratte nel tempo e non sono state sincrone” (Bianchi e Casavola, Uval 2008).

4.2 La natura dei PIT

I PIT furono inizialmente proposti come una delle modalità con cui si sarebbero individuati e attuati i concreti interventi dei diversi programmi regionali multisettoriali dei fondi strutturali nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2006, e non come un autonomo strumento di policy, compiutamente definito nel suo disegno di funzionamento. Solo, successivamente, all'avvio di quei programmi essi divennero nei fatti uno strumento del policy maker regionale verso il proprio territorio, a esito di un processo non brevissimo con cui le Regioni, ciascuna autonomamente, ne definirono l'impianto regolatorio e procedurale, che quindi ne risultò piuttosto differenziato.

Nel contributo sui PIT di Bianchi e Casavola del 2008 si sottolinea come, per evitare interpretazioni affrettate delle caratteristiche dei PIT, vada, anche, richiamata la circostanza che i governi e le amministrazioni regionali non erano stati coinvolti quasi per nulla nell'altra rilevante esperienza del periodo in tema di sviluppo locale, quella dei Patti territoriali, che a esse non aveva attribuito nessun ruolo specifico. L'esperienza dei Patti, perciò, era stata assorbita principalmente al livello centrale dell'amministrazione, da cui provenne la proposta della progettazione integrata.

Il dibattito (quello più centrale, semiaccademico, e non quello a livello territoriale, dove le aspettative degli attori locali di vedersi allocate risorse per nuovi progetti si sono confrontate con il dipanarsi di diversi modelli regionali) sviluppatosi attorno ai PIT quale strumento di sviluppo locale nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006 è stato reso difficoltoso, quindi, sia da una non completa consapevolezza della natura del compito affidato in quella fase storica alle Regioni (che fu non solo di attivare lo strumento, ma anche di interpretarlo e disegnarne le regole di funzionamento), sia da una conoscenza solo parziale di queste modalità di intervento⁵⁹, le cui principali caratteristiche, in parte per la loro variabilità tra le regioni, sono

⁵⁹ Le cause di questa scarsa, o comunque molto frammentaria, disponibilità di informazioni sono state: (1) il complessivo ritardato avvio delle iniziative PIT, che in alcune regioni del Mezzogiorno hanno assunto una fisionomia definitiva solo alla fine del 2004; (2) l'instabilità del parco degli interventi finanziati all'interno dei PIT anche dopo quella data, su cui si tornerà in seguito; (3) l'inadeguatezza del sistema di monitoraggio ufficiale dei fondi strutturali, che non era stato concepito per cogliere le logiche integrate che sovrintendono agli interventi contenuti nei PIT.

rimaste poco note anche agli addetti ai lavori per gran parte del periodo.

La discussione a livello territoriale e locale è stata diversa e centrata su temi differenti (più legati al quotidiano e alle aspettative dei territori da un lato, più collegati al funzionamento operativo delle diverse soluzioni procedurali adottate, dall'altro) da quella che ha investito, invece, il centro e gli osservatori distanti, più interessati allo strumento PIT quale categoria di intervento e alla sua funzionalità media. Attingendo alle fonti informative più complete e affidabili, anche dal punto di vista della confrontabilità dei dati fra regioni e progetti, si ricostruiscono le caratteristiche fondamentali che hanno assunto i PIT nella fase finale del ciclo di programmazione 2000-2006. Partendo da una descrizione dei quadri economici e finanziari previsti per i PIT nelle diverse regioni, ci si sofferma sulle manifestazioni più concrete dei progetti (gli interventi che essi hanno finanziato) per risalire poi a quelle più istituzionali e strategiche: le scelte di fondo che li guidano, i modelli di gestione adottati e il partenariato che vi partecipa.

Dal Rapporto annuale del DPS del 2005 si ricavano informazioni utili sui sistemi di monitoraggio dei dati riguardanti la progettazione integrata. A oggi sono due le fonti ufficiali disponibili per un'analisi complessiva dei PIT: il sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali (MONIT) che fornisce soprattutto informazione indiretta sui PIT attraverso una variabile che collega gli interventi monitorati a un eventuale PIT di riferimento, e il Sistema di Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT curato dall'UVAL e dalla Rete dei Nuclei di valutazione che, per quanto riguarda i dati sugli interventi, attinge alcune delle variabili alla stessa fonte MONIT. Il secondo sistema, concepito appositamente per monitorare i PIT, ospita informazioni aggiuntive specifiche a questi progetti. L'aggiunta è sia di tipo temporale, con l'acquisizione anticipata rispetto a quanto avviene nel sistema Monit di informazioni sugli interventi già nella fase di approvazione dei documenti di progetto, sia di contenuto, con la rilevazione di alcuni aspetti strategici, istituzionali e operativi, che danno unitarietà logica agli interventi di cui i PIT si compongono. La fonte di Monitoraggio Geo-referenziato, pertanto, verrà utilizzata da un lato per caratterizzare gli aspetti istituzionali e strategici, e dall'altro per ricostruire i quadri programmatici iniziali dei PIT.

Da un contributo del Formez sullo stato di attuazione della progettazione integrata in Sicilia (Progetto Sprint, Formez) si evince che non sarebbe corretto, tuttavia, distinguere anche per i PIT, come si fa per i Programmi di cui fanno parte, una programmazione ex-ante espressa dal testo dei PIT approvati, dalla rilevazione dinamica della loro attuazione. In questi anni di esperienza della progettazione integrata si è potuto osservare come l'attività di programmazione non rimanga limitata alla fase iniziale del ciclo di vita dei PIT. È apparso

evidente che la fase genericamente definita dell'implementazione non si sia limitata allo sforzo di dare attuazione agli indirizzi e agli interventi inizialmente decisi, apportando modifiche eccezionali solo in risposta a eventi imprevisi. Salvo eccezioni, quindi, l'informazione prodotta da tali iniziative non si è fatta carico della missione di fornire dati a soggetti anche terzi rispetto alle diverse amministrazioni direttamente committenti, in modo che essi potessero essere utilizzati e vagliati anche con finalità diverse. Va ricordato che spesso le logiche dell'integrazione fra interventi non sono state definite ex-ante una volta per tutte, ma sono state ricercate anche nel corso della vita dei progetti, sostituendo molte delle iniziative inizialmente previste, con altre. La stessa integrazione, quando non è stata conseguita nei modi sperati a causa della eliminazione o della sostituzione di componenti fondamentali del progetto complessivo, non è stata perciò abbandonata come principio, ma spesso ridefinita e ricercata in ambiti inizialmente non previsti.

4.3 Caratteristiche dei PIT e il ruolo degli interventi infrastrutturali

Una prima formale ricognizione delle diverse iniziative approvate è avvenuta in riferimento alla ultima data utile stabilita dal QCS Obiettivo 1 (il 31 dicembre 2004) per considerare tali progetti ammissibili al cofinanziamento dei fondi comunitari nel ciclo 2000-2006 e stabilire l'entità dell'apporto dei programmi comunitari ai progetti integrati (cfr. Tabella 1). Da una rilevazione effettuata dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo emerge che nelle sei regioni del Mezzogiorno sono stati identificati 134 PIT; lo stesso documento rileva che, identificate sette categorie tematiche prevalenti dal punto di vista strategico⁶⁰, oltre la metà dei progetti integrati promuove un prospettiva di sviluppo locale attraverso la valorizzazione delle risorse turistiche, culturali e ambientali.

⁶⁰ Le categorie in questione sono: sviluppo industriale, con particolare riferimento al comparto manifatturiero, sviluppo agricolo, agroalimentare e delle produzioni tipiche; sviluppo urbano; sviluppo turistico, e valorizzazione delle risorse culturali; tutela dell'ambiente e parchi naturali, logistica e trasporti; sviluppo territoriale in genere.

Tabella 1. I PIT nel Mezzogiorno al 31 Dicembre 2004

Regione	Progetti denominati come PIT	Progetti integrati con altre denominazioni (**)
Abruzzo ⁽¹⁾	8	
Basilicata	8	4
Calabria	23	33
Campania ^{(2) (*)}	51	
Molise	7	
Puglia	10	10
Sardegna ^(*)	13	19
Sicilia	30	7

Note: (1) Per l'Abruzzo i dati sono di fonte Formez e si riferiscono al DOCUP Ob.2. (2) Per la Campania la denominazione formale non è mai quella di PIT, dal momento che tutti i progetti integrati sono denominati PI. Nei progetti integrati con altre denominazioni non sono inclusi per Campania e Sardegna quelli relativi alla specifica misura del fondo FEOGA (dedicato a iniziative in agricoltura e per lo sviluppo rurale) che erano ancora in corso di attivazione alla data della rilevazione. Si noti comunque che i progetti relativi a tale misura (già prevista dal Regolamento di quel fondo allo scopo di replicare nei programmi più generali alcune modalità di intervento tra loro coordinate sperimentate dall'esperienza dei progetti *Leader*), pur numerosi, sono di entità finanziaria modesta. Nei progetti integrati con altre denominazioni sono inclusi sia progetti fortemente assimilabili ai PIT (in particolare 2 progetti urbani in Basilicata, 6 in Calabria e 5 in Puglia), sia alcune altre modalità il cui carattere unitario e territoriale è meno stringente. Nel caso della Sicilia, 6 delle 7 iniziative che compaiono in questa colonna sono completamente assimilabili ai progetti formalmente denominati come PIT.

Fonte: I dati presentati sono tratti dalla sezione dedicata alla progettazione integrata del Documento Strategico Mezzogiorno (dicembre 2005)

L'analisi utilizza, in via di principio, una definizione operativa di progetti integrati territoriali che ricomprende solo quei progetti che si applicano a territori di scala sub - regionale costituiti da insiemi di comuni geograficamente confinanti. Solo alcune eccezioni sono state fatte a questo criterio sia in senso positivo che negativo, laddove era necessario adattarsi a categorie formalmente adottate da alcune regioni. "Esistono, infatti, alcune regioni, come la Campania, che assimilano in un'unica categoria indistinta, PIT e alcuni progetti privi del requisito della contiguità territoriale; altre, come la Puglia, che trattano separatamente dai PIT progetti tematici per molti aspetti analoghi, di cui non sono però disponibili informazioni con lo stesso grado di dettaglio" (Bianchi e Casavola, Uval 2008).

Con queste premesse, quindi, i PIT che si prendono a riferimento risultano essere 156 circa nel Mezzogiorno; nella tabella 2, i PIT oggi a sistema vengono, innanzitutto, distinti in base ad aspetti tematici che ne caratterizzano lo scopo di integrazione di iniziative diverse quali:

1. progetti d'area – quelli che raggiungono un grado di dettaglio tematico sufficiente a identificare un'autentica idea forza;
2. programmi d'area – quelli che si propongono generiche finalità di sviluppo economico;
3. progetti Urbani – che concentrano interventi di sviluppo in aree caratterizzate dalla presenza di una città.

Tabella 2. I PIT per macrotipologia di integrazione

Regioni	Progetti integrati urbani	Progetti d'area	Programmi d'area	Totale PIT
Basilicata	2	0	8	10
Calabria	7	9	13	29
Campania	5	46	0	51
Molise	0	7	0	7
Puglia	0	0	10	10
Sardegna	1	0	12	13
Sicilia	3	14	19	36
TOTALE	18	76	62	156

Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv

Ai 156 PIT sono state destinate, considerando i documenti di progetto approvati originariamente, poco più del 16% delle risorse dei Programmi Operativi Regionali. Se la variabilità della quota delle risorse POR impiegate attraverso i PIT esprime un diverso grado di “esposizione” delle amministrazioni regionali verso questa modalità, la percentuale riportata nella Tabella 3 non può essere, però, considerata un indicatore dell'importanza che i PIT rivestono tra le politiche pubbliche a livello regionale.

Tabella 3. Dimensione finanziaria e assoluta dei PIT per Regione.

Regioni	Numero PIT	Risorse POR formalmente assegnate ai PIT	Valore medio dei PIT	Quota dei PIT nei POR (%)
Basilicata	10	310.063.563	31.006.356	18,3
Calabria	29	428.308.290	14.769.251	10,6
Campania	51	2.035.108.947	39.904.097	26,3
Molise	7	63.119.837	9.017.120	13,4
Puglia	10	714.503.537	71.450.354	13,7
Sardegna	13	353.365.299	27.181.946	8,3
Sicilia	36	1.342.045.951	37.279.054	15,9
Totale	156	5.246.515.424	33.631.509	16,4

Note: Le risorse finanziarie e i valori medi (in euro) fanno riferimento al contributo pubblico ai progetti a valere sui fondi comunitari e cofinanziamento; la quota PIT si riferisce al valore delle risorse finanziarie assegnate ai PIT sul valore complessivo delle risorse pubbliche del programma regionale (POR) di riferimento.

Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv, aggiornamento 31 dicembre 2007.

Se si guarda alle vicissitudini delle politiche di sviluppo in regioni come la Sardegna e la Calabria, in cui questa percentuale appare più bassa, si conferma che i PIT sono stati a lungo, e

sono ancora oggi, al centro del dibattito pubblico come un tema vivo e spinoso dell'attuazione dei rispettivi programmi operativi. Ancora più divergenti, fra le regioni, appaiono anche le scelte in materia di numerosità e di dimensione media dei progetti integrati. Ad oggi ha una dimensione finanziaria relativamente ridotta la progettazione integrata in Calabria, dove i PIT sono stati nel tempo ridimensionati dal punto di vista sia tematico che finanziario, pur rimanendo costanti nel numero. Lo scarso peso finanziario dei PIT sul POR che caratterizza la Sardegna dipende, invece, dalla loro numerosità ridotta, che si riflette in una copertura parziale del territorio della regione. La selezione dei 13 PIT sardi, per esempio, fu effettuata in modo competitivo in seguito a bando, e avrebbe dovuto essere seguita da ulteriori selezioni, mai effettuate. A tutt'oggi, anche se in via di definizione, in Sardegna nuove forme di progettazione integrata sono in corso, con modalità che cercano di completare la copertura dal punto di vista tematico e territoriale, di quello che a livello regionale è stato a lungo vissuto come un processo tronco. Dal confronto interregionale emerge anche come eccentrica la scelta programmatica della Puglia per le elevate dimensioni finanziarie dei PIT identificati. In questa regione, l'elevato valore finanziario dei progetti corrisponde alla scelta effettuata di applicare la progettazione integrata ad ambiti territoriali piuttosto ampi. Dal punto di vista delle risorse utilizzate per finanziare la progettazione integrata, si conferma il ruolo predominante delle risorse comunitarie dei POR, nell'ambito dei quali questa modalità operativa è stata inizialmente concepita. Tuttavia, non appare trascurabile l'entità delle risorse pubbliche d'altra fonte (evidenziate nella Tabella 4), pari a quasi un terzo delle risorse comunitarie. A questo dato contribuisce in misura predominante la Regione Campania in cui le risorse non comunitarie finanziano i PIT per quasi il 40% del loro valore.

Tabella 4. Quadro finanziario delle risorse assegnate ai PIT, per regione

Regioni	POR	PERCENTUALE FONDI STRUTTURALI				Altre Fonti Pubbliche	Risorse Private
		FESR	FSE	FEOGA	SFOP		
Basilicata	310.063.563	72%	6%	23%	0%	5.572.294	0
Calabria	428.308.290	83%	13%	0%	3%	102.331.325	136.811.288
Campania	2.035.108.947	93%	7%	0%	0%	1.374.180.792	657.257.690
Molise	63.119.837	74%	10%	17%	0%	4.224.042	41.656.513
Puglia	714.503.537	60%	20%	20%	0%	0	280359453
Sardegna	353.365.299	86%	2%	12%	0%	110.382.835	1.257.430
Sicilia	1.342.045.951	80%	7%	13%	0%	111.269.841	0
Totale	5.246.515.424	83%	9%	8%	0%	1.707.961.129	1.117.342.374

Note: i dati sono quelli dei documenti di progetto formalmente approvati dal programmatore regionale.

Le fonti pubbliche comprendono sia la quota FAS che altre fonti di cofinanziamento regionale e locale (particolarmente diffuse specie nei progetti integrati urbani).L'apporto di risorse private è presente nei documenti come stima.

Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv, aggiornamento 31 dicembre 2007.

Questo dato, associato a quello sulla varietà dei fondi comunitari che vi contribuiscono, restituisce un'immagine dei PIT anche come esperimento di integrazione e di programmazione congiunta di fonti finanziarie differenti, quasi un'anticipazione su scala territoriale ridotta della programmazione unitaria delle risorse per lo sviluppo introdotta nel ciclo 2007-2013. Tra i fondi strutturali riveste sempre un peso dominante il FESR, con i due fondi di Sviluppo Rurale (FEOGA) e Fondo Sociale (FSE) che assieme superano un quarto delle risorse complessive programmate solo nei tre casi di Puglia, Basilicata e Molise. Tuttavia, considerando il peso più ridotto di tali fondi sui programmi, la loro partecipazione relativa non è così modesta come sembrerebbe. La specializzazione relativa dei PIT nel finanziamento di infrastrutture può essere, in questo modo, prima di tutto misurata considerando gli interventi in attuazione, e poi meglio compresa nelle sue tipologie di dettaglio.

All'interno dei PIT rivestono un'importanza elevata le opere di recupero e conservazione del patrimonio culturale e quelle per la tutela e valorizzazione dell'ambiente. La categoria degli interventi sul patrimonio culturale si distingue sia in termini assoluti, per il fatto di raccogliere la quota più elevata di risorse, quasi il 27% (vedi Tabella 5) sia nel confronto con l'importanza, di molto inferiore, che riveste all'interno dei POR.

Tabella 5. Classificazione tematica degli interventi ammessi a finanziamento nei PIT.

TIPOLOGIA DI INTERVENTO	numero	costo ammesso al finanziamento (euro)				media	%	%
		totale	minimo	massimo	media			
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	578	427.242.564	0	9.595.280	739.174	6,8	12,7	
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	924	901.511.979	6.884	41.976.000	975.662	10,8	26,7	
Infrastrutture di trasporto	296	98.042.860	4.633	3.845.407	331.226	3,5	2,9	
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	42	8.679.165	29.147	1.017.787	206.647	0,5	0,3	
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	18	6.326.057	36.152	1.214.181	351.448	0,2	0,2	
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	172	173.281.759	76.202	7.513.170	1.007.452	2,0	5,1	
Infrastrutture urbane	200	579.199.743	82.633	75.900.000	2.895.999	2,3	17,2	
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	24	56.025.793	30.223	26.498.000	2.334.408	0,3	1,7	
Strutture sportive, ricreative	178	258.584.688	21.170	38.215.519	1.452.723	2,1	7,7	
Totale opere fisiche	2.432	2.508.894.609	0	75.900.000	1.031.618	28,5	74,3	
Piani, studi e monitoraggio	138	44.934.570	0	6.852.480	325.613	1,8	1,3	
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	135	56.599.228	0	4.305.955	419.254	1,8	1,7	
Ricerca	13	1.119.837	39.200	100.000	86.141	0,2	0,0	
Servizi alle imprese	108	27.700.917	10.552	3.186.240	256.490	1,3	0,8	
Servizi alle persone	20	3.567.042	53.200	1.200.000	178.352	0,2	0,1	
Attività ricreative e culturali	9	5.833.947	30.000	2.100.000	648.216	0,1	0,2	
Formazione dipendenti pubblici	9	227.537	18.427	29.163	25.282	0,1	0,0	
Formazione a privati non-occupati	898	41.460.734	8.497	1.401.351	46.170	10,5	1,2	
Formazione a privati occupati	420	46.550.926	7.500	1.750.000	110.836	4,9	1,4	
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	61	18.518.400	16.800	1.389.441	303.580	0,7	0,5	
Totale interventi immateriali	1.811	246.513.139	0	6.852.480	136.120	21,2	7,3	
Trasferimenti a individui	0	0	na	na	na	0,0	0,0	
Trasferimenti a enti Non-Profit	6	1.196.248	45.000	619.748	199.375	0,1	0,0	
Trasferimenti a imprese - finalità innovazione ricerca	6	5.400.634	80.200	3.988.200	900.106	0,1	0,2	
Trasferimenti a imprese - finalità ambiente	8	3.997.212	39.692	918.376	499.652	0,1	0,1	
Trasferimenti a imprese - finalità occupazione-training-organizzazione	2	1.688.350	490.916	1.197.434	844.175	0,0	0,1	
Trasferimenti a imprese - finalità qualità certificazione	51	1.509.324	6.800	83.995	29.595	0,8	0,0	
Trasferimenti a imprese - generalisti	4219	605.922.796	100	8.384.129	143.618	49,4	17,9	
Trasferimenti a consorzi di imprese	12	1.214.199	37.823	188.440	101.183	0,1	0,0	
Totale trasferimenti a privati	4.304	620.928.765	100	8.384.129	144.268	50,4	18,4	
Tutti	8.547	3.376.336.512	0	75.900.000	395.032	100	100	

Note: la tabella elabora dati estratti dal Sistema di monitoraggio Monit. I valori monetari degli interventi (in euro) corrispondono al costo pubblico della singola operazione ammessa al finanziamento. Il valore complessivo delle risorse assegnate ai PIT qui è più basso rispetto alle tabelle precedenti perché Monit riconosce solo 147 PIT rispetto ai 156 del Monitoraggio Geo-referenziato e anche perché i progetti sono stati inseriti in Monit, già in fase avanzata quando cioè hanno avuto certezza di finanziamento.

Fonte: elaborazioni su dati del Sistema Monit aggiornati al 31 dicembre 2007

Distinguendo per regioni, il quadro della dotazione finanziaria dei PIT che ne deriva è quello di seguito descritto:

- Basilicata: 315.635.857 euro;
- Calabria: 667.450.903 euro;
- Campania: 4.670.000.000 euro (poco più del 40% delle risorse POR);
- Molise: 109.000.392 euro
- Puglia: 994.862.990 euro (circa il 45% delle risorse POR);
- Sardegna: 465.005.564 (circa 40% delle risorse POR);
- Sicilia: 1.453.315.792 euro (circa il 10% delle risorse POR).

In molte regioni quali per esempio la Basilicata, ma anche la Calabria e la Puglia assistiamo alla presenza di dispositivi che affiancano i Pit come i progetti di sviluppo urbano in Basilicata, ma anche i Progetti integrati strategici, i Programmi di sviluppo urbano e i Programmi integrati delle aree rurali in Calabria e infine i Progetti Integrati Settoriali in Puglia.

Di seguito due quadri: uno di identificazione delle aree progetto e l'altro di spiegazione dell'organizzazione delle Amministrazione regionali.

<i>Regione</i>	<i>Identificazione delle aree di progetto</i>	<i>Criteri di selezione dei progetti</i>
Basilicata	8 ambiti territoriali identificati dal CdP, secondo variabili socioeconomiche	ripartizione ex ante delle risorse fra gli ambiti identificati, secondo principi di riequilibrio territoriale
Calabria	23 ambiti territoriali identificati dal CdP	ripartizione ex ante delle risorse fra gli ambiti identificati
Campania	primo insieme di ambiti tematici individuati nel CdP, ulteriori ambiti definiti dal protocollo Regione-Province	assegnazione delle risorse a valle dell'identificazione dei PIT
Puglia	10 ambiti tematici di riferimento definiti dal CdP, riprendono distretti industriali e sistemi produttivi locali	assegnazione delle risorse successiva all'identificazione dei PIT
Sardegna	19 ambiti sub-provinciali e tematici identificati dal CdP	assegnazione delle risorse secondo graduatoria regionale in base a criteri territoriali pre-definiti
Sicilia	9 ambiti territoriali di riferimento corrispondenti ad altrettante province	assegnazione delle risorse secondo graduatoria regionale in base a criteri territoriali pre-definiti

Fonte: QCS: Rapporto MEF – IGRUE sull'attuazione delle politiche strutturali in Italia (anno 2006)

<i>Regione</i>	<i>Organizzazione</i>
Basilicata	L'amministrazione regionale svolge un importante ruolo di guida e controllo (<i>Unità di Coordinamento e Gestione e Project Manager, Responsabile regionale collegamento PIT-POR, Comitato di Pilotaggio</i>), ma un buon margine di azione è lasciato anche ai soggetti locali che partecipano alla definizione del progetto esprimendo istanze territoriali.
Calabria	Dopo un primo tentativo di apertura verso le forme spontanee di mobilitazione locale, l'amministrazione regionale tende privilegiare modalità di spesa più tradizionali. Due livelli di governo e gestione: <i>centrale</i> per coordinamento e controllo delle attività dei PIT, <i>locale</i> per lo sviluppo delle attività di programmazione (<i>Unità centrale di Coordinamento</i>)
Campania	Sistema articolato, a decisa regia centrale aperta però all'iniziativa di promotori diversi dalla regione ai quali è accordato un buon grado di responsabilità. Il sistema di definizione dei progetti non è preordinato, ma esito di aggiustamenti progressivi guidati da dispositivi definiti dalle strutture di valutazione regionale.
Puglia	Forte regia regionale, definisce numero, articolazione e contenuti generati dei PIT, insedia i comitati per l'attivazione di partenariati e accordi di programma, nomina un soggetto responsabile regionale per ciascun progetto
Sardegna	Ancor più che in Calabria, la prima fase lascia grande spazio e responsabilità alle iniziative locali, successivamente, la regia regionale diventa più presente e tende a mobilitare contesti già in grado di misurarsi con strumenti di programmazione negoziata
Sicilia	L'amministrazione regionale fissa le regole, accompagna il processo con funzioni di indirizzo, valuta e assiste i progetti. Ai contesti locali è comunque lasciata grande autonomia; compete loro la definizione delle aree di progetto, la gestione, l'attivazione delle risorse.

Fonte: QCS: Rapporto MEF – IGRUE sull'attuazione delle politiche strutturali in Italia (anno 2006)

Ecco una breve sintesi dei dati essenziali sulla PI 2000-2006 nelle Regioni dell'Obiettivo 1:

- 156 Progetti Integrati Territoriali approvati e in corso, di cui 17 classificabili come programmi e progetti di tipo urbano;
- quasi un terzo dei Progetti localizzati in Campania. Seguono, per numerosità di Progetti identificati, Sicilia (36) e Calabria (29);
- dimensione finanziaria media di 34 mln di euro circa, con forti differenze fra regioni e dentro le regioni;
- poco meno del 50% delle risorse destinate ad infrastrutture (solo una minima parte ad infrastrutture di trasporto e alla mobilità, (circa il 3%) per il 30,2% a regimi di aiuto, e il 13,2% a servizi.

A questi valori andrebbero aggiunti gli importi determinati dalla seconda fase di progettazione integrata in Sardegna, nell'ambito della quale sono stati approvati 199 Progetti integrati di sviluppo, di natura sostanzialmente diversa rispetto ai PIT di prima generazione.

Tabella 6 . I PIT per regione

	TOTALE	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
NUMERO DI PIT	156	7	51	10	10	29	36	13
<i>PROGETTI E PROGRAMMI URBANI</i>	<i>17</i>	<i>-</i>	<i>5</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>3</i>	<i>1</i>
NUMERO DI INTERVENTI	9.034	562	3.217	237	435	960	3.056	567
RISORSE TOTALI PROGRAMMATE	8.079	109	3.974	1.037	277	756	1.454	472
RISORSE TOTALI PROGRAMMATE (%)	100,0	1,3	49,2	12,8	3,4	9,4	18,0	5,8
RISORSE PUBBLICHE PROGRAMMATE	6.883	67	3.317	715	277	590	1.454	463
DIMENSIONE MEDIA	51,8	15,6	77,9	103,7	27,7	26,1	40,4	36,3

Fonte: QCS: Rapporto MEF – IGRUE sull'attuazione delle politiche strutturali in Italia (anno 2006)

Tabella 7. PIT e QCS

	Infrastrutture		Aiuti		Servizi		TOTALE
PIT							
Numero di progetti	3.772	..	3.290	..	1.972	..	9.034
Costo dei progetti (mln euro)	4.152	70,1	1.203	20,3	564	9,5	5.919
Dimensione media (mln euro)	1,100	..	0,370	..	0,290	..	0,660
Totale QCS							
Numero di progetti	17.692	8,2	162.038	75,4	35.315	16	215.045
Costo dei progetti (mln euro)	21.600	43,5	18.547	37,4	9.490	19	49.637
Dimensione media (mln euro)	1,220	..	0,110	..	0,270	..	0,230

Nota: i dati medi sui regimi di aiuto non sono comparabili

Fonte: QCS: Rapporto MEF – IGRUE sull'attuazione delle politiche strutturali in Italia (anno 2006)

Tabella 8. I primi Progetti Integrati per dimensione

PIT	Costo pubblico	Spesa su costo pubblico	Numero comuni	% Infrastr.	% Aiuti	% Servizi	Peso % su totale PIT
GAC NAPOLI	280,7	27,79	1	86,86	6,69	6,44	4,1
GAC CAMPI FLEGREI	225,4	10,59	4	79,85	8,12	12,03	3,3
CITTÀ DI NAPOLI	223,7	22,44	1	80,20	15,67	4,12	3,3
POMPEI ERCOLANO	153,4	20,72	11	67,70	16,31	15,98	2,2
CITTÀ DI AVELLINO	137,5	14,19	1	92,00	6,45	1,56	2,0
PN CILENTO	134,8	10,71	95	64,08	20,89	15,03	2,0
FILIERA TERMALE CAMPANIA	129,3	9,30	19	5,42	69,03	25,56	1,9
PORTUALITÀ TURISTICA CAMPANIA	124,4	7,51	60	95,19	-	4,81	1,8
SUB APPENNINO DAUNO	104,4	-	29	65,0	15,6	6,3	1,5
CITTÀ DI CASERTA	101,4	20,91	1	91,63	6,82	1,54	1,5
CITTÀ DI SALERNO	98,1	32,24	1	92,81	4,49	2,70	1,4
AREA DELLA MURGIA	93,9	15,05	14	8,8	66,9	24,3	1,4
TOTALE	1.807,1	..	237	26,3

Fonte: QCS: Rapporto MEF – IGRUE sull'attuazione delle politiche strutturali in Italia (anno 2006)

Tabella 9. I Progetti Integrati di minore dimensione

PIT	Costo pubblico	Spesa su costo pubblico	Numero comuni	% Infrastr.	% Aiuti	% Servizi
PIT 23 AREA GRECANICA	10,0	-	12	2,02	60,73	12,42
SL TURISMO ISERNIA	9,7	45,82	23	8,34	52,69	34,00
PIT 6 SILA IONICA	9,4	0,55	13	1,91	47,79	39,84
PIT 1 ALTO TIRRENO COSENTINO	9,1	-	14	2,38	14,35	46,41
PARCO REGIONALE ROCCAMONFINA	8,0	16,30	7	0,83	68,81	17,54
PIT 12 SILA CROTONESE	7,8	0,45	-	-	41,43	40,61
THAPSOS MEGARA AUGUSTA	7,7	-	3	1,16	-	-
PIT 10 SAVUTO	6,8	-	19	1,37	39,42	34,14
MEDIO TRIGNO MOLISE	5,5	28,41	9	4,33	83,91	14,64
MINORANZE ARBERÈSH E CROATE TERMOLI	5,0	35,32	5	3,1	62,7	34,6
PARCO REGIONALE FIUME SARNO	3,9	12,57	11	5,98	73,47	13,20
E-MOLISE	3,4	4,23	-	-	-	40,85

Fonte dei dati QCS: Rapporto MEF – IGRUE sull’attuazione delle politiche strutturali in Italia (anno 2006)

I PIT si sono eccessivamente orientati verso un percorso di promozione dello sviluppo locale attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale. Tuttavia, indipendentemente dalla interpretazione schematica che può essere stata data di questa strategia, va richiamato il fatto che era il QCS per primo a indirizzare le Regioni verso la progettazione integrata quale modalità privilegiata per la valorizzazione delle risorse culturali a fini di sviluppo. Un’altra peculiarità dei PIT riguarda il finanziamento di infrastrutture di trasporto, la cui importanza è ridotta non tanto per la loro scarsa numerosità (296 opere che rappresentano il 3% degli interventi), ma per la bassa dimensione finanziaria degli interventi. Con un valore medio dell’intervento di circa 331.000 euro, questi interventi sono di natura evidentemente diversa da quelli, di dimensione media quasi quadrupla, finanziati dai POR. Questi dati confermano che il miglioramento dei sistemi di trasporto viene pianificato su scala superiore a quella territoriale caratteristica dei PIT, all’interno dei quali sono finanziati solo micro-interventi di costruzione e manutenzione di piccole infrastrutture locali. Si tratta, in questo caso, di un dato interessante che segnala una corretta interpretazione della scala di programmazione più appropriata nel settore, che non può essere quella del progetto locale e una logica di tipo temporale, perché i tempi di realizzazione delle grandi infrastrutture di trasporto non sono gli stessi di quelli della progettazione integrata. Nei PIT proposti, quindi, una quota non trascurabile di risorse è destinata a interventi su ambiente e infrastrutture, ma si tratta di una varietà di azioni locali, che generalmente non sembrano in grado di “costituire un sistema”. Non si può sostenere che, grazie a questi interventi, è stato possibile perseguire obiettivi rilevanti di adeguamento delle reti di livello intermedio, che devono svolgere una funzione di cerniera fra le grandi

opere e i contesti locali. “Manca, o è appena delineata, ogni relazione con i temi dello sviluppo dei territori delle infrastrutture, manca cioè un coordinamento tra le politiche relative a settori differenti (infrastrutturazione, territorio e sviluppo), che potrebbe essere determinante per la qualità e l’efficacia degli investimenti. Questo è un limite dell’attuale modello di governo, che la ricerca di forme di integrazione e di territorialità tramite i PIT non ha saputo per ora superare” (Palermo, 2008). Non mancano riferimenti ad azioni in questo campo, ma nel ventaglio di progetti infrastrutturali contenuti nei PIT sembra difficile intravedere una strategia di intervento di interesse non solo locale. È difficile individuare progetti infrastrutturali di medio rango che potrebbero svolgere una funzione di raccordo tra grandi opere e territorio, affinché un progetto infrastrutturale diventi anche un progetto di territorio. Sembrano mancare anche progetti di ridisegno alla scala locale delle reti esistenti. Per la maggior parte dei progetti infrastrutturali che opera a questa scala, è difficile riconoscere una strategia espressamente orientata a realizzare una maglia diffusa di interventi di riqualificazione dell’esistente. Generalmente le opere progettate riguardano aree in cui è necessario colmare un deficit infrastrutturale di lungo periodo oppure contesti in cui è sufficiente avviare un processo di riadeguamento delle strutture ordinarie già esistenti. Al primo tipo può essere ricondotto, per citare brevemente un esempio, il PIT Città di Caserta che prevede la realizzazione di infrastrutture per il miglioramento della mobilità urbana e la riduzione dell’impatto ambientale del sistema mobilità congiuntamente alla realizzazione di infrastrutture primarie e secondarie per un’area residenziale sorta venti anni or sono, fino ad ora mai realizzate. “Nel medesimo PIT si prevede la realizzazione di un’infrastruttura intermodale nella stessa area, con aree commerciali e parcheggi, un’asse preferenziale di scorrimento dei flussi del traffico che collega due svincoli (Caserta est e Caserta sud), un intervento di viabilità (di 20 metri lineari) e la realizzazione di due fasce laterali destinate a verde attrezzato” (Colaizzo, 2003).

Il Progetto Integrato “Città di Caserta” risulta interessante per più di un motivo. Esso fa parte di un piano complessivo di rilancio del sistema urbano, avviato già nel 1998; specificamente, il PI integra la programmazione progettuale già avviata attraverso altri strumenti, come il piano pluriennale delle opere pubbliche, il programma PRUSST, l’URBAN II. Il Progetto Integrato “Città di Caserta” ha, inoltre, un forte legame funzionale con il Progetto “Grande Reggia”, approvato separatamente rispetto al primo. Questo legame ha condotto fra l’altro all’unificazione dei Tavoli di Concertazione dei due Progetti, scelta che ha permesso agli attori locali di sperimentare concretamente il significato della dimensione integrata degli interventi. La strategia di fondo dei due Progetti è stata quella di rilanciare il patrimonio turistico del casertano e valorizzare le nuove forme di economia nascenti (in particolare nell’artigianato) legate alla valorizzazione delle risorse dell’area. Le prospettive di

sviluppo della città — a cui entrambi i Progetti contribuiscono — sono risultate imperniate sulla valorizzazione della Reggia vanvitelliana, di cui si tenta di rompere le barriere rispetto al centro storico cittadino. Il Progetto “Città di Caserta” prevede operazioni di riqualificazione del Centro Storico, il sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale, alcuni interventi di formazione. Queste operazioni si integrano strettamente con i lavori previsti per la Reggia (di manutenzione, riqualificazione, restauro), che rischiavano di rimanere isolati e di non essere in grado di produrre forme positive di integrazione del monumento con la città.

Anche per l’ “Area Metropolitana di Bari”, il PIT ha costituito l’occasione per rafforzare e rendere più concreta la strategia complessiva di sviluppo urbano dell’area. Il Progetto costituiva infatti lo strumento – o uno degli strumenti, ma di grande rilevanza – per aggregare i Comuni dell’area metropolitana in un progetto generale di sviluppo ed integrazione dell’area. Il PIT contribuisce, infatti, a creare le condizioni, anche sul piano del consolidamento dei rapporti e delle relazioni istituzionali, per avviare il processo di costituzione della città metropolitana.

Concertando il PIT, i Comuni hanno accettato l’idea di potenziare i caratteri di sistema dell’area metropolitana, assumendo come riferimento un progetto di sviluppo e di integrazione che trascende certamente i limiti temporali e di risorse del PIT. L’obiettivo del Progetto è, dunque, il consolidamento del polo di reti e nodi di servizi presente nell’area metropolitana, sia con riferimento alle infrastrutture di logistica e di trasporto, sia riguardo ai servizi innovativi di rete. Il Progetto interviene in un’area che ha fra i suoi punti di forza la presenza di un tessuto produttivo abbastanza solido, con buona propensione all’esportazione e con delle punte di eccellenza nel settore terziario, e la presenza di poli tecnologici importanti.

Il PIT “Palermo capitale dell’Euromediterraneo” si colloca in continuità esplicita (strategica ed attuativa) con i programmi in corso o conclusi di sviluppo urbano, ed in particolare con il Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN, considerato come esperienza positiva, sia per gli effetti visibili ottenuti sia per la costruzione del partenariato strategico per lo sviluppo della città. L’idea forza del PIT parte dall’assunto che il territorio del Comune di Palermo, collocato in un’area a forte valenza strategica per lo sviluppo dell’economia del Mediterraneo non è, ad oggi, attrezzato per sostenere concretamente questo ruolo. Non è, infatti, presente un modello di sviluppo in grado di integrare tra loro tutti i punti di forza del territorio (la collocazione geografica che la pone al centro dell’Euromediterraneo, il patrimonio culturale multifattoriale e multidisciplinare, la presenza di particolari fattori endogeni che rendono il territorio potenzialmente competitivo) traendone un valore aggiunto di rottura. Il modello di intervento delineato a partire dall’idea forza deve, quindi, realizzare tutte le potenzialità offerte alla città di Palermo dall’apertura dell’area di libero scambio,

trasformandola da “corridoio” di connessione tra l’Europa ed il Mediterraneo a “centro strategico” dell’Euromediterraneo e, quindi, affermandola quale luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati.

Per quanto riguarda, invece, le reti infrastrutturali civili, oltre a essere di dimensioni ridottissime, risultano quasi assenti tra gli interventi finanziati dai PIT. Su tale aspetto, invece, può avere inciso la logica della programmazione generale, che avendo riservato tali interventi, soprattutto, all’attuazione dei piani territoriali di settore di area vasta, può avere spinto la progettazione integrata a trascurare piccoli interventi necessari sulle reti locali, solo apparentemente poco consoni a quella scala progettuale, ma che in diversi casi avrebbero potuto essere considerati precondizioni per le iniziative di valorizzazione di risorse locali proprie dei PIT. Si tratta, peraltro, di una questione che trascende i PIT e che andrebbe più correttamente compresa proprio all’interno dell’impianto più generale della programmazione per lo sviluppo.

Tabella 11. Quadro degli interventi per settore di intervento

Regione	Numero di interventi per settore di intervento				Totale
	Settore produttivo	Risorse umane	Infrastrutture di base	Varie	
Basilicata	305	34	139	1	479
Calabria	17	18	114	7	156
Campania	47	164	367	1	579
Molise	164	29	14		207
Puglia			2		2
Sardegna	80	10	73		163
Sicilia	515	118	93	23	749
Totale	1128	373	802	32	2335

Fonte: non rilevabile

4.4 Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale: l’esperienza dei PIT

Le politiche per lo sviluppo locale hanno trovato nei Progetti Integrati Territoriali del Mezzogiorno del 2000-2006 una modalità per coinvolgere i livelli di governo più vicini al territorio nelle scelte sulla direzione di cambiamento da imprimere ai propri contesti. Si tratta di una manovra d’intervento che ha recuperato una parte delle risorse umane e delle competenze che avevano partecipato alla precedente programmazione negoziata, innestandole però, stavolta, in un contesto istituzionale condiviso con le politiche ordinarie. Dai dati emerge uno sforzo reale di identificazione e di attuazione di strategie di investimento ritagliate sulle esigenze di specifici territori, con il contributo di molti soggetti, soprattutto pubblici.

L’attivazione di strumenti di sviluppo locale si è inserita in una fase storica di intensa

riflessione sulle politiche di sviluppo, in cui si è andati alla ricerca di nuove modalità di intervento. La relativa novità di tali strumenti di promozione dello sviluppo dal basso si è posta, soprattutto, in rapporto alla lunga stagione delle precedenti politiche definite quasi esclusivamente dal centro, verso le quali era esaurita la fiducia e si indirizzavano critiche sempre crescenti. La molteplicità, l'indipendenza reciproca, le molte trasformazioni degli strumenti che hanno finanziato questi progetti, però, ha ostacolato la comprensione e, quindi, la valutazione di questa stagione dello sviluppo locale che, tutto sommato, ancora oggi è in corso, ma che per certi versi è già in fase di razionalizzazione. Il quadro concettuale articolato e mobile di supporto a questa politica, a cui corrisponde un assetto istituzionale anch'esso articolato e in continua ristrutturazione, ha contribuito a far perdere il senso delle proporzioni complessive del mondo dello sviluppo locale, di cui quasi nessun osservatore o analista sembra possedere una visione complessiva abbastanza fedele alla realtà. Il risultato è che nel dibattito italiano sulle politiche di sviluppo, la novità dello sviluppo locale, ha spesso offuscato alcuni elementi fattuali di notevole importanza (esempio la dimensione finanziaria stessa di questa porzione delle politiche di sviluppo).

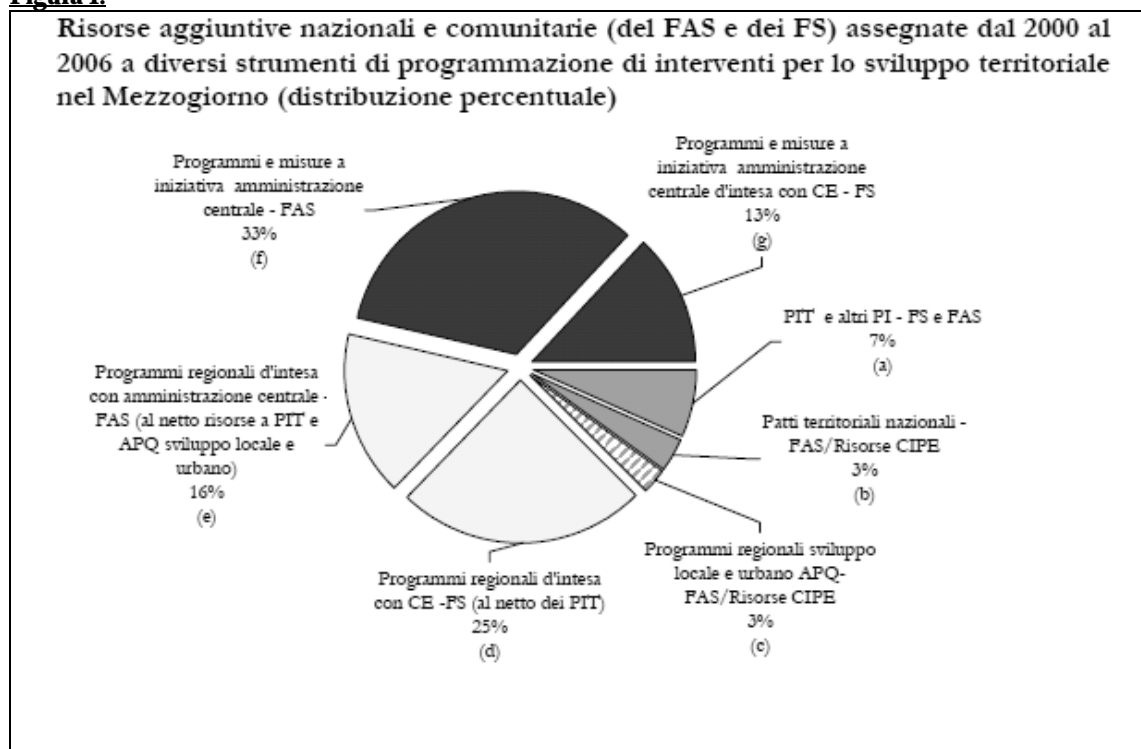
In primo luogo occorre una collocazione di questa generazione di progetti all'interno del panorama teorico e dell'esperienza storica precedente a cui i PIT più o meno consapevolmente si richiamano. Uno sforzo di classificazione e di inquadramento appare necessario in quanto consente di esplicitare e selezionare gli obiettivi che possono essere considerati di guida all'intervento dei PIT. In secondo luogo, la possibilità di effettuare valutazioni ragionate e tra loro dialoganti su questa esperienza è subordinata alla disponibilità di informazioni descrittive comuni a tutti i PIT del Mezzogiorno con riguardo sia alle caratteristiche dei progetti integrati, che degli interventi che essi contengono. Il terzo aspetto per il quale l'intensità del dibattito non trova corrispondenza in una conoscenza adeguata dei fenomeni è quello della continuità fra PIT e precedenti esperienze di sviluppo locale. E' opportuno, anche, analizzare alcuni tentativi di misurazione di questi fenomeni di continuità a cui si lega il tema, frequentemente dibattuto, del grado di consolidamento delle capacità dei soggetti di livello locale in materia di progettazione e gestione di interventi per lo sviluppo. Il campo di osservazione della descrizione dell'esperienza dei PIT diventa il Mezzogiorno perché è, soprattutto, in questa area che le politiche di sviluppo concentrano i maggiori sforzi finanziari e sono formalmente investite di una specifica missione generale di promozione diffusa dello sviluppo. Se, indubbiamente, le esperienze finanziate sono state molto numerose con vari e non omogenei criteri di concessione dei finanziamenti non è, invece, fondata la convinzione implicita in molte discussioni su risultati e difficoltà delle politiche di sviluppo territoriale nel passato decennio, che agli strumenti di sviluppo locale sia stata assegnata una quota prevalente delle risorse

finanziarie disponibili per quelle politiche. In realtà, l'avvio dalla fine degli anni novanta di un processo di decentramento istituzionale assai pervasivo ha visto rapidamente affermarsi, accanto allo Stato centrale, le Regioni, piuttosto che le coalizioni locali, come formali attori principali nella definizione dei contenuti delle politiche di sviluppo. In questo periodo si è, infatti, accresciuto il ruolo dei grandi programmi regionali multisettoriali nella programmazione e gestione delle risorse per lo sviluppo. Dalla lettura di alcune valutazioni (Formez, 2006; Palermo, 2008), che vengono espresse in tema di promozione dello sviluppo territoriale nell'ultimo decennio – in particolare per il Mezzogiorno – ci si rende conto che queste sono implicitamente fondate sulla convinzione che tali politiche abbiano fatto, soprattutto, perno su strumenti di sviluppo locale. Si tratta, spesso, di una visione critica che considera essere stata dominante la politica prevalentemente basata su un approccio “dal basso” alle questioni dello sviluppo e che, quindi, perderebbe di vista le questioni di insieme, che necessitano una visione più distaccata e distante. Un ulteriore elemento di confusione che questa visione critica introduce, specialmente quando non proviene da specialisti, consiste nell'accomunare, in modo molto semplificato, strumenti di sviluppo locale veri e propri al decentramento di responsabilità verso i governi regionali, e nel considerare come politiche dal basso tutto quanto non sia politica nazionale in senso stretto. La ricostruzione della destinazione delle risorse finanziarie destinate a obiettivi di sviluppo economico non è affatto agevole. Una strumentazione programmatica e operativa molto articolata, la numerosità degli attori di policy, la differenziazione delle tipologie di azioni in concreto finanziate e, soprattutto, la stessa articolazione delle fonti finanziarie e delle loro regole di utilizzo, restituiscono un quadro di non semplice interpretazione, che probabilmente è anche all'origine di errori cognitivi sul peso relativo, in termini finanziari, dei diversi strumenti. Si legge in un dossier informativo del 2006 redatto dagli esperti POSTIT II⁶¹, che considerando le assegnazioni delle risorse aggiuntive per lo sviluppo nella fase della cosiddetta nuova programmazione (in questo caso con il termine “nuova programmazione” si intende la fase di riorganizzazione delle politiche di sviluppo territoriale in Italia avviata nel 1998 dall'allora Ministro del Tesoro Ciampi, che coincide largamente con il ciclo dei programmi dei Fondi Strutturali 2000-2006 che hanno costituito occasione di rilancio complessivo delle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno) è possibile ricostruire, sulla base di fonti ufficiali, una destinazione complessiva al Mezzogiorno di oltre 100 miliardi di euro circa. Nel medesimo periodo sono state attive e hanno, con diverse modalità, ricevuto risorse finanziarie, soprattutto, due grandi tipologie di strumenti di sviluppo locale basate sulla definizione di progetti e programmi ad ambito sub regionale da parte di coalizioni locali: i Patti Territoriali (PT) e i Progetti Integrati Territoriali (PIT) . Il dato è

⁶¹ Piano operativo di supporto tecnico, alle regioni, per l'integrazione territoriale.

ricostruito sulla base delle delibere CIPE di assegnazione di risorse aggiuntive al Mezzogiorno per varie finalità considerando gli anni di competenza a partire dal 2000 (e, quindi, considerando anche assegnazioni operate da delibere precedenti a tale data) e considerando, altresì, le risorse pubbliche dei programmi comunitari del Mezzogiorno del ciclo 2000-2006 (queste sono costituite da quelle del QCS Obiettivo 1 2000-2006 che coprono sette regioni del Mezzogiorno e da quelle che, per lo stesso ciclo di programmazione, sono state assegnate alla regione Abruzzo a titolo dell'Ob.2 e dell'Ob.3). Come si evince dalla Figura 1 sottostante, l'analisi delle assegnazioni a favore di diversi strumenti e programmi a partire dal 2000 mostra come gli strumenti di sviluppo locale risultino destinatari di una quota di risorse finanziarie minoritaria rispetto al totale considerato, attorno al 10-13%, anche se corrispondenti alla somma delle quote a, b e c nella stessa Figura 1, certamente significativa in valore assoluto e assai più ampia di quanto destinato a strumenti simili in epoca precedente.

Figura 1.



Fonte. Elaborazioni su dati del Rapporto DPS 2007 (Appendice al Rapporto); Delibere CIPE; Monitoraggio Georeferenziato dei PIT-Retennuv; Documento Strategico Mezzogiorno (DSM); Monitoraggio APQ.

Al di là delle difficoltà di raccolta e interpretazione dei dati, vanno ricercate e comprese le motivazioni per cui gli strumenti di sviluppo locale, cui pure sono state assegnate quote non maggioritarie di risorse, abbiano assunto nel dibattito un peso tanto più rilevante rispetto al resto dell'intervento pubblico per lo sviluppo, che è stato destinatario, invece, della maggior parte delle risorse aggiuntive. Diverse sono le possibili spiegazioni da prendere in

considerazione. Innanzitutto, va considerato l'argomento che i progetti locali sono molto numerosi e diffusi sul territorio e che hanno, comunque, mobilitato e continuano a mobilitare, indipendentemente dalle loro qualità o difetti intrinseci, una notevole quantità di energie, risorse umane e istituzioni laddove, invece, i grandi programmi di sviluppo a iniziativa regionale o centrale, pur disponendo di maggiori risorse, sono più concentrati nelle responsabilità e di fatto meno conosciuti nei dettagli. Inoltre, l'elemento forse più rilevante sta nel fatto che il tema dello sviluppo locale rappresenta agli occhi di molti il senso di direzione delle politiche di sviluppo regionale, molto dibattuto a livello internazionale. Infine, è anche opportuno ricordare "che gli strumenti di sviluppo locale finiscono per dare ruolo, responsabilità e poteri a soggetti diversi dai tradizionali attori di policy e, dunque, costituiscono uno strumento di redistribuzione del potere decisionale o, comunque, di ampliamento della platea dei protagonisti. Inoltre, accanto a un rimescolamento delle responsabilità, lo sviluppo locale, se correttamente interpretato, in quanto formalmente basato sulla proposta di un progetto, richiede a diversi livelli di governo di svolgere funzioni più complesse di quelle che sono abituati a espletare, richiedendo non solo alla coalizione territoriale specifica che lo propone di attrezzarsi in tal senso superando logiche diverse, ma anche al finanziatore esterno capacità notevole di interlocuzione, valutazione e negoziazione che ha costi ingenti dal lato organizzativo e politico. L'interesse degli osservatori malgrado non possa essere messo in relazione all'effettivo peso finanziario degli strumenti non è, quindi, mal posto e, tuttavia, è indispensabile essere consapevoli che il dibattito sullo sviluppo locale, anche quando apparentemente sopito, non è solo spazio di confronto tra posizioni accademiche interessate alla ricerca del modello di intervento migliore, ma anche arena di confronto tra idee di sviluppo basate su visioni, modelli interpretativi e interessi non sempre conciliabili"(Colaizzo, 2003).

Considerazioni finali: continuità e discontinuità dei PIT nella discussione sullo sviluppo locale

Temporalmente, quindi, la proposta di avviare Progetti Integrati Territoriali nell'ambito della programmazione 2000-2006 nasce sulla scia dell'esperienza dei Patti Territoriali ed è stata interpretata da molti, seppure con alcuni distinguo, come l'intenzione di dare continuità al metodo dello sviluppo locale all'interno della programmazione comunitaria tutt'ora in corso.

Un primo dato evidente, collegato alle prassi organizzative che si è scelto di conferire alla programmazione locale in Italia negli ultimi anni, riguarda la sedimentazione delle esperienze progettuali in un medesimo contesto territoriale e dietro il supporto di partnership locali tendenzialmente stabili. Ignazio Vinci in un contributo sul tema dei PIT (Dematteis e Governa,

2005) sottolinea che in alcuni contesti territoriali i progetti integrati si configurano come il completamento di un percorso strategico iniziato quasi un decennio prima con i patti territoriali e attraverso ulteriori sperimentazioni di politica locale di tipo comprensoriale (quali ad esempio le iniziative comunitarie Leader, i Prusst, gli Sportelli unici per le attività produttive. Dove questa continuità è verificabile, le esperienze di progettazione più recente intervengono attribuendo all'integrazione un valore molteplice, in alcuni casi riferibile al desiderio di consolidare prospettive di sviluppo locale che si sono rivelate sostenibili dal punto di vista ambientale o, più raramente, che hanno manifestato promettenti capacità di incidere sulle condizioni dello sviluppo in termini economici e occupazionali. Di fatto si pone il quesito, legittimamente formulato alla luce delle esperienze in corso in molte aree del Mezzogiorno, se il triplice rapporto tra le caratteristiche della rete degli attori locali, il desiderio di cambiamento espresso dalla progettualità e il sistema delle risorse territoriali interessate dalle diverse programmazioni sia realmente efficace e sufficiente a garantire quelle prospettive di sviluppo richiamate dal linguaggio dello sviluppo locale. Un secondo elemento di innovazione è il particolare orientamento della progettazione integrata ad intervenire sul capitale fisso sociale, che ha contribuito a semplificare il linguaggio della territorialità e a generare nelle società locali un senso di maggiore partecipazione alle politiche pubbliche, in particolare laddove la programmazione locale ha già condotto a realizzazioni di un certo impatto sul piano della visibilità.

La continuità tra la programmazione negoziata degli anni novanta e la progettazione integrata del periodo 2000-2006 è stata solo parziale e non sempre palese, nel senso che alcuni processi (progettuali e istituzionali) sono stati formalmente interrotti, anche se, nella sostanza, molte delle pregresse istanze e risorse sono confluite nell'alveo del nuovo strumento per le aree locali. In che termini e in che misura, dunque, si può parlare di una continuità tra le esperienze di sviluppo locale degli anni novanta e i PIT? In che misura i PIT hanno contribuito a quel processo di accumulazione o sedimentazione, a livello territoriale, delle competenze e delle capacità, caro agli studiosi dello sviluppo locale?

Al fine di fornire un quadro interpretativo a un quesito, invero, assai rilevante bisogna ordinare il fenomeno della continuità. "Semplificando, si possono distinguere tre forme di continuità, che creano legami nel tempo tra i progetti del passato e quelli del "presente", favorendo l'accumulazione delle competenze e la stabilizzazione delle relazioni e delle aspettative all'interno di ciascun territorio:

- una continuità di contenuto progettuale;
- una continuità di persone;

- una continuità negli ambiti territoriali della progettazione” (UVAL, 2003).

Una interessante modalità di collegamento fra il contenuto dei progetti del presente e quello del passato è stata descritta con riguardo ai progetti integrati di sviluppo urbano avviati nella programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006, all'interno della relazione dell'UVAL al comitato di sorveglianza del QCS Obiettivo 1 (UVAL 2003). “La selezione dei quartieri su cui intervenire, è influenzata dai progetti di sviluppo urbano attuati a valere su strumenti del passato quali i PRUSST o l'iniziativa comunitaria URBAN, nel senso che i quartieri interessati dai PIT urbani, in un meccanismo quasi di “turnazione” a regia dell'amministrazione comunale, sono spesso quelli che non erano stati investiti da quei precedenti progetti” (Di Giacomo, Uval 2004).

L'analisi degli elementi di continuità e discontinuità, pertanto, non presuppone una visione univoca dei vantaggi e degli svantaggi associati a ciascuno dei due estremi citati. Al contrario, comprendere e misurare meglio gli aspetti di continuità e permanenza nel tempo all'interno delle politiche di sviluppo locale può servire a chiarire come fronteggiare i rischi connessi alla situazione corrente, massimizzando allo stesso tempo le possibilità di accumulazione di competenze.

Dopo anni di esperienza di programmazione negoziata e progettazione complessa, possiamo porci due domande per interpretare le forme di interazione tra PIT e progetti locali:

1. quale è il patrimonio di esperienze e opportunità che questi ultimi mettono a disposizione per la costruzione dei PIT?
2. quale è la capacità di interazione dei PIT con un contesto in cui sono in corso di sperimentazione programmi complessi e esperienze di programmazione negoziata?

Nel primo caso ci importa capire quale sia il lascito di un Patto territoriale, ad esempio. Le discriminanti sono la qualità, il successo, gli esiti del percorso. L'eredità di un'esperienza di sviluppo locale può essere di natura molto diversa, a seconda delle condizioni di contesto. Dal momento che uno degli obiettivi dei PIT è ispessire le relazioni tra istituzioni e tra soggetti della società locale, il fatto di poter contare su esperienze precedenti di rilievo contribuisce a creare condizioni più opportune per il buon esito dei progetti.

La compresenza di iniziative diverse può essere l'esito di una strategia di governo attenta alle opportunità nazionali e comunitarie. In questi casi i Progetti Integrati Territoriali costituiscono un episodio che, di concerto con altre iniziative, contribuisce a processi di rigenerazione urbana. Tuttavia non è l'avvio di un Patto territoriale a costituire di per sé un elemento di maggiore forza e mobilitazione locale. Più precisamente, è bene sottolineare che il processo di costruzione di un Patto è diverso da quello necessario alla elaborazione di un PIT: differenti

sono i soggetti che entrano in gioco e lo stile dell'interazione. Nel caso del Patto territoriale si confrontano imprenditori, sindacati e rappresentanti delle Amministrazioni, soggetti che spesso vantano già una consuetudine con pratiche di confronto negoziale. Nel caso del PIT invece, l'arena dei soggetti coinvolti dovrebbe essere più ampia e meno omogenea e dare avvio a processi decisionali presumibilmente più lenti e complessi. Accade, spesso, che i PIT sviluppino Patti territoriali precedenti. "Il rapporto con queste esperienze di programmazione negoziata sembra essere virtuoso: i Patti Territoriali hanno rappresentato per l'amministrazione regionale un importante punto di partenza per l'identificazione e la costruzione dei PIT. In qualche caso le forme di coinvolgimento del sistema locale non hanno consentito forme piene di partecipazione; ma il fatto non deve sorprendere, visto che il modello messo a punto dall'amministrazione regionale prevedeva un'importante fase di regia centrale per la costruzione di progetti" (Colaizzo, 2003).

La teoria che sta a fondamento degli interventi non è facile da ricostruire nel caso dei PIT in quanto essa è stata poco esplicitata all'interno dei documenti di programmazione, laddove, al contrario, esistono molti e diversi filoni di pensiero teorico e pratico, all'interno della tradizione dello sviluppo locale, a cui è possibile ricollegare l'approccio dei PIT. L'individuazione degli obiettivi originali attribuibili al programmatore dei PIT, centrale o regionale, è necessaria per chi adotta un metodo di valutazione centrato sugli obiettivi, che consiste nel confronto fra i traguardi originariamente previsti per l'intervento, e i risultati a cui esso ha effettivamente condotto.

"Per quanto riguarda l'allargamento della partecipazione alla decisione pubblica, i PIT hanno in generale rappresentato una deviazione rispetto allo schema prevalente nell'approccio internazionale allo sviluppo locale, con l'implicita scelta di circoscrivere il ruolo previsto per i partner privati puntando, invece, sul potenziamento del ruolo dei Comuni. Chi è portatore di una visione dello sviluppo locale più incentrata sugli aspetti dell'allargamento della partecipazione, tenderà a formulare un giudizio più severo sull'esperienza dei PIT, rispetto a chi dà più valore agli aspetti di decentramento di funzioni avanzate e poteri decisionali ai livelli istituzionali più vicini ai territori, in quanto rispetto a quest'ultimo tema i PIT hanno rappresentato un indubbio, anche se ancora parziale, passo in avanti" (Bianchi e Casavola, Uval 2008).

Anche l'inquadramento storico serve a costruire un metro per la valutazione in quanto aiuta a considerare lo strumento in rapporto a quelli che l'hanno preceduto e a comprendere le condizioni del contesto in cui si è attuato. Nel caso dei PIT, ad esempio, ciò porta a considerare che l'esigenza di coinvolgere istituzioni della società civile e rappresentanze economiche nella progettazione dello sviluppo locale era poco compatibile con la

sperimentazione di un decentramento vero di quelle stesse responsabilità, mai fino in fondo realizzato, verso gli enti pubblici locali.

Anche per quanto riguarda la dimensione della partecipazione allargata, la severità di molti giudizi sembra discendere più dalla percezione che la modalità di intervento dei PIT, più regolamentata, abbia rappresentato un arretramento rispetto ai livelli di ampia partecipazione sperimentati, soprattutto, nella fase iniziale, con le esperienze di sviluppo locale degli anni novanta, come ad esempio i progetti Leader o gli stessi Patti territoriali, piuttosto che da una valutazione negativa dei livelli assoluti di partecipazione riscontrati.

I livelli raggiunti con i PIT in questa sfera possono bene essere giudicati modesti se esaminati in astratto, ma appaiono più positivi e incoraggianti alla luce di quanto era stato realizzato con le precedenti esperienze di sviluppo locale dei Patti territoriali, nei quali l'autorità pubblica distante che li aveva selezionati, necessariamente meno direttamente coinvolta, aveva in parte sottovalutato la necessaria complementarietà e non sostituibilità tra capacità pubblica e iniziativa privata locali. In proposito è, anche, utile ricordare che le Regioni del Mezzogiorno, prima dei PIT, non si erano mai sistematicamente applicate alla costruzione di strumenti di sviluppo locale, e che solo con i PIT si sono confrontate con l'esigenza di acquisire capacità cognitive sui propri territori in modo più fine e a strutturare un rapporto con gli Enti locali più evoluto della risposta episodica alla pressione caso per caso.

“I fronti riformisti aperti dalla politica di sviluppo dei PIT sono, quindi, più d'uno e investono simultaneamente, come si è già detto, sia le finalità di decentramento che quelle di allargamento della partecipazione nei processi di sviluppo, cosicché, interpretata in senso estensivo, la missione dei PIT risulta così ambiziosa da sembrare velleitaria, e una valutazione che la assumesse come riferimento non potrebbe che restituire un quadro poco confortante di ciò che è stato raggiunto” (Bianchi e Casavola, Uval 2008).

A seconda del punto di vista e delle convinzioni di chi osserva i PIT, a essi sarebbe stato affidato il mandato di innovare sul fronte istituzionale del decentramento, o di perfezionare la pratica dei processi decisionali aperti a soggetti non pubblici, che era stata propria della stagione della programmazione negoziata dei Patti.

A questo punto, però, è opportuno ricordare quali fra gli obiettivi associabili allo strumento dei PIT sono stati fatti propri in modo consapevole dalle istituzioni coinvolte nella programmazione.

Il “policy maker” nazionale che ha proposto l'approccio dei PIT, seppure in un ruolo di coordinatore di idee piuttosto che di finanziatore diretto, aveva in realtà trascurato sia il tema del decentramento, sia quello della partecipazione come valori in sè. La sua riflessione era stata, infatti, incentrata, soprattutto, sul tema dell'integrazione tra interventi di natura diversa

all'interno di un progetto unitario diretto alla soluzione di una qualche questione di rilievo ben individuata su un territorio reale. A riprova di tale visione il QCS Obiettivo 1 2000-2006 arrivava addirittura a suggerire quali potessero essere gli ambiti tematici in cui tale modalità dovesse essere privilegiata: in primis la valorizzazione dei beni culturali, lo sviluppo del turismo, e i progetti di tipo urbano. “Non c'è dubbio che assai meno centrale nella proposta dei PIT fosse la ricerca di effetti di devoluzione di poteri decisionali in tema di sviluppo locale verso Regioni ed Enti Locali, o il desiderio di attivare o regolamentare esperienze di partecipazione diretta delle collettività interessate. Non mancava la consapevolezza dei possibili riflessi istituzionali della manovra che si proponeva di avviare, ma la loro ricerca non era la motivazione principale dell'intervento” (Bianchi e Casavola, Uval 2008).

Attraverso regole amministrative pur diverse da Regione a Regione, si può però affermare per la generalità dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno, che la progettazione sia stata co-determinata dalle autorità regionali e da quelle locali. Questa circostanza induce a considerare superficiali le critiche che attribuiscono unicamente a uno dei due livelli amministrativi coinvolti, il regionale o il locale, la responsabilità delle scelte di intervento operate dai PIT e, quindi, dei relativi risultati (negativi o positivi che siano).

Molte delle valutazioni che hanno riguardato l'esperienza dei PIT non hanno tenuto in adeguata considerazione questa situazione di ambiente culturale, istituzionale e amministrativo, in cui la progettazione PIT si è dovuta muovere; il QCS infatti segnala in modo specifico che il PIT non è uno strumento a se stante, ma “è una modalità di attuazione del programma che fa perno, senza mutarla, sull'organizzazione del programma comunitario nelle diverse misure di cui è composto”. Tant'è che, ai fini della descrizione giuridica di ogni programma regionale cofinanziato dai fondi strutturali 2000-2006, il PIT non ha rilievo formale autonomo, in quanto le unità di cui il programma si compone rimangono unicamente le cosiddette misure previste dal Regolamento comunitario di riferimento: “aggregati più o meno omogenei di tipologie di intervento collegati a un sottoinsieme degli obiettivi specifici di ciascun programma con un'articolazione tematico/settoriale”.

“Alcune delle principali critiche che vengono mosse all'esperienza dei PIT riguardano il fatto che molti degli interventi in essi previsti non si distinguano significativamente dagli investimenti finanziati in altri ambiti “ordinari” della spesa pubblica per investimenti, che non ambiscono a colmare in modo specifico i divari di sviluppo economico e sociale esistenti nei territori dove sono attuati. Declinazioni diverse di questa stessa critica si rivolgono all'idea forza strategica di molti progetti, la cui genericità tradisce l'incapacità di effettuare scelte di campo per i propri territori, o puntano l'indice verso un presunto eccessivo frazionamento

degli interventi previsti, più attenti a rispettare criteri di riparto delle risorse proporzionali al peso dei Comuni coinvolti, che a massimizzare gli effetti globali del progetto” (Bianchi e Casavola, Uval 2008).

Alcuni hanno indicato come determinante di questa scarsa qualità progettuale una carenza di competenze a livello locale da utilizzare per la redazione dei progetti, per la lettura dei bisogni, nel coinvolgimento del settore privato, e nella formazione del consenso. Affidando la redazione dei progetti a soggetti locali deboli, senza adeguato sostegno, si sarebbe ottenuto l'effetto opposto a quello che si voleva perseguire, ottenendo in molti casi proposte di intervento “standard”, poco calate sulle esigenze dei territori e buone per tutte le stagioni.

“Anche su questo aspetto, però, è bene cautelarsi contro le generalizzazioni eccessive. Non è corretto rappresentare i PIT delle Regioni del Mezzogiorno come uno strumento calato su un mondo del tutto arretrato, incapace e statico e che riproduce in ogni stagione la medesima coalizione di interessi a prescindere dagli scopi del progetto. In realtà l'esperienza PIT ha, insieme, indotto discontinuità nelle coalizioni, introdotto nuovi attori e anche preservato e messo al lavoro molte competenze tecniche che si erano già in passato cimentate con il disegno e l'attuazione di progetti territoriali complessi” (Bianchi e Casavola, Uval 2008). Anche se per alcuni versi appare più giustificata, non è possibile sposare appieno neppure la tesi di chi individua le cause delle difficoltà dei PIT esclusivamente in manchevolezze e inefficienze attribuibili al livello regionale. Queste manchevolezze nel disegno dello strumento e ritardi nella sua disciplina attuativa hanno caratterizzato molte regioni e si spiegano in parte con l'inesperienza di molte Amministrazioni regionali nel campo dello sviluppo locale, che potrebbe averle condotte a sottovalutare la propria missione. Certamente, in special modo per alcune tipologie di intervento, le Regioni hanno spesso agito, più o meno consapevolmente, non facilitando la costruzione ed evoluzione progettuale in itinere, anche a causa del sovrapporsi di “mandati di fatto” poco compatibili tra i diversi responsabili dell'attuazione dei programmi regionali e dei progetti locali.

Tuttavia, l'insistenza dei soggetti locali nel formulare questo tipo di critiche, in alcuni casi sembra coprire la debolezza tecnica e anche politica di molte proposte per lo sviluppo locale provenienti dai territori. Per funzionare, questa modalità di intervento richiede una gestione della catena decisionale che coinvolga i diversi livelli territoriali, ciascuno per le proprie competenze, e per gli aspetti per i quali dispone di un vantaggio relativo.

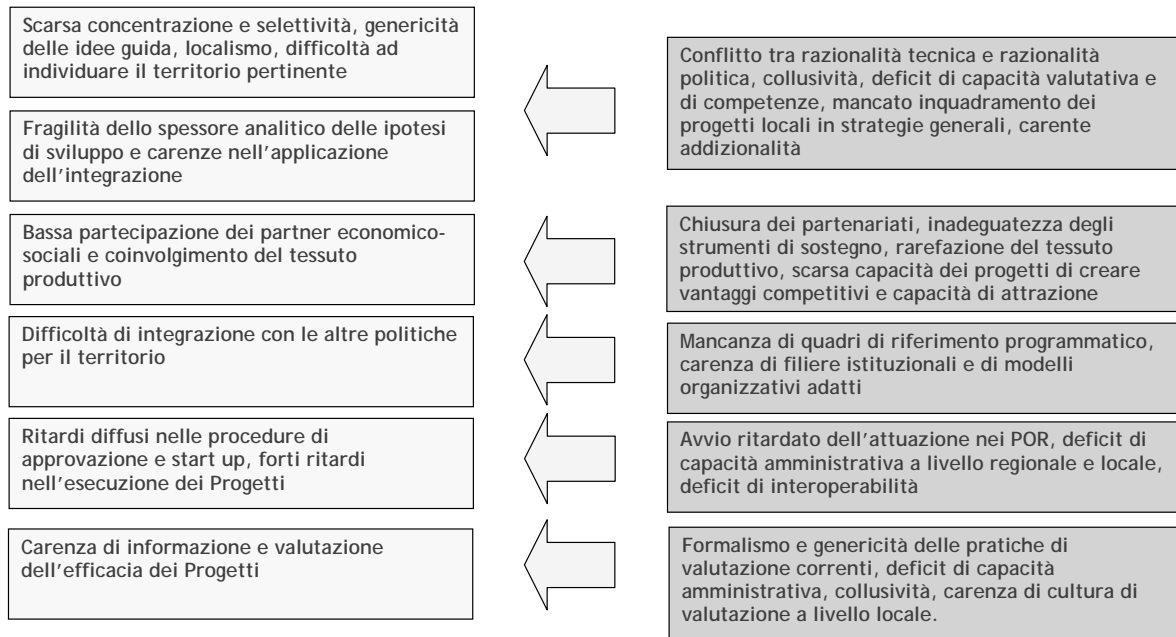
Si tratta della spesso invocata “governance verticale”, un concetto di coordinamento e supporto reciproco verticale, tra soggetti istituzionali e non, posti a livelli diversi che ha il pregio di attirare l'attenzione sugli elementi critici per il successo di questa politica, anche se rimane neutrale rispetto alle scelte e alle regole che devono guidare quest'interazione per

renderla più efficace, e più funzionale possibile. Ma non è sufficiente essere del posto per saper individuare le necessità e le opportunità di un territorio; non è sufficiente essere lontani per avere una visione d'insieme e possedere una volontà creativa e lungimirante.

Un discorso simile va fatto per quanto riguarda altre raccomandazioni avanzate per il futuro, come la richiesta di una maggiore selettività nel finanziamento di progetti di sviluppo locale, di una più chiara integrazione fra interventi materiali e immateriali all'interno dei progetti, e la richiesta dell'adesione più stretta al metodo del progetto. Che queste siano state aree di debolezza nella progettazione integrata, è un'affermazione non contestabile a livello generale. Un tema rilevante riguarda la numerosità dei progetti complessi di sviluppo locale. Nel caso dei PIT, tutti gli osservatori avevano denunciato fin dall'inizio come problematica tale numerosità. Ciò appare tanto più vero nella più consapevole visione odierna, che intende la progettazione per lo sviluppo locale come uno sforzo che investe simultaneamente più scale di programmazione e più apporti, soprattutto perché limitate sono sempre le risorse umane a livello centrale e regionale disponibili a sostenere le iniziative locali. Come sottolinea Ignazio Vinci in un contributo sul tema (Dematteis e Governa, 2005) in troppi casi, ad esempio, la progettazione integrata territoriale mostra una semplicistica applicazione dell'equazione "buona territorializzazione uguale interventi diffusi sul patrimonio culturale e ambientale", orientando cospicui investimenti sulla base di un assunto (da verificare) che nel Mezzogiorno possa bastare la riqualificazione del capitale fisso territoriale per innescare efficaci processi di sviluppo nella dimensione locale. La grande diffusione delle esperienze in senso geografico e temporale e la possibilità di trarre alcune prime valutazioni dalle esperienze dei Pit, manifesta una larga assimilazione di alcuni principi del partenariato e della condivisione, la selezione delle azioni rispetto ad una visione prospettica sensibile alle regole della sostenibilità ambientale, il tentativo di riprodurre dinamiche distrettuali in ambito produttivo.

Il richiamo a una maggiore selettività e attenzione a non moltiplicare eccessivamente le iniziative è, quindi, più che legittimo. Tuttavia, la constatazione che ogni volta che è stato lanciato uno strumento speciale per lo sviluppo locale – sia esso stato il Patto territoriale, il PIT o il Piano urbano strategico, per citare alcune iniziative più note – si è assistito a una enorme moltiplicazione della sua applicazione, rende indispensabile capire le ragioni e i meccanismi che sono all'opera.

Quadro delle criticità dei PIT



Fonte: Formez 2006

Non è un caso che la valutazione nazionale e comparativa dell'esperienza dei PIT abbia sottolineato che molti dei PIT approvati e finanziati non rispondano agli standard internazionali in uso per la progettazione, che richiedono una chiara esplicitazione degli oggetti dell'intervento, dei tempi previsti, e dell'organizzazione incaricata della loro gestione. Questo metodo fondato su progetti viene riproposto nel QSN 2007-2013 nella convinzione che le amministrazioni debbano accrescere le loro capacità sia a livello regionale che locale proprio imparando a rappresentare i loro interventi attraverso lo strumento del progetto. “Nonostante la maggiore consapevolezza di questa necessità tra i soggetti più interessati al successo degli strumenti di sviluppo locale, solo se questo obiettivo verrà fatto proprio dalle amministrazioni regionali che gestiscono i programmi sarà possibile superare le forze che a esso si frappongono. Il metodo del progetto può essere molto potente per chiarire il significato strategico e operativo dell'integrazione tra interventi definiti da responsabilità settoriali tra loro separate. Una parte della spiegazione del perché le comunità locali richiedano indistintamente di partecipare a qualunque tipologia di strumento di sviluppo locale, anche quando non vi sono preparate, va certamente ricercata nella scarsa fiducia di essere raggiunte con efficacia dagli strumenti ordinari di programmazione per lo sviluppo; una preoccupazione che, in base alle evidenze disponibili, non si può giudicare del tutto immotivata. Non a caso l'errore ricorrente di chi traduce l'acronimo PIT come Programmi Integrati Territoriali, è a questo proposito rivelatore. Essi tradiscono il fatto che la pratica del progetto non è ancora stata acquisita da

larghe fasce degli operatori della politica di sviluppo, ormai avvezzi al concetto di Piano o Programma inteso come un testo di riferimento prevalentemente “strategico”, di indicazione di direzione, piuttosto che di esplicitazione concreta di ciò che si intende fare” (Bianchi e Casavola, Uval 2008).

Con i PIT, il percorso tecnico e politico verso un più efficiente riparto di responsabilità fra i livelli di governo della politica di sviluppo, e verso una modalità non settoriale di progettazione per il territorio, ha svelato molte delle sue difficoltà. Ed è per questo che l’esperienza dei progetti integrati territoriali del periodo 2000-2006 va considerata un coraggioso investimento nel futuro. Guardando alle tappe successive di questo percorso e ai progressi ancora da fare nella riflessione sullo sviluppo locale delle aree deboli, è proprio l’esperienza realizzata con alcuni PIT nel Mezzogiorno che potrà fornire il materiale più utile per rafforzare le prossime politiche, adattandole alle preferenze nazionali e alle potenzialità delle nostre amministrazioni. La politica dei PIT, come si è mostrato, non è stata una politica di decentramento spinta, ma un tentativo parziale e diverso da quelli che l’hanno preceduto di dare attuazione ad alcuni dei principi dello sviluppo locale, laddove la quota largamente maggioritaria delle risorse finanziarie è, indubbiamente, rimasta dedicata ad altre tipologie di strumenti. Comprenderne le reali dinamiche e i limiti è un passo necessario per progredire verso forme più evolute di politiche di intervento pubblico che corrispondano, oltre che alla buona teoria, anche alle convinzioni che condividiamo in modo piuttosto solenne a livello europeo e nazionale. “Il coinvolgimento dei diversi livelli amministrativi in funzione delle proprie competenze, intese nel doppio significato di responsabilità e di conoscenze, è, oggi, un valore costituzionale da promuovere anche se interpretabile in diversi modi. Più, in generale, e in modo meno evocativo, per quanto riguarda l’esperienza italiana, andrebbe riconosciuto che in molti luoghi reali e per molte energie disponibili solo gli strumenti cosiddetti di sviluppo locale hanno offerto concrete occasioni di cimentarsi con una prospettiva concreta di mutamento affrontabile attraverso l’organizzazione dell’azione collettiva” (Bianchi e Casavola, Uval 2008).

Tra gli esiti positivi dell’esperienza dei PIT come si evince da un contributo di Ignazio Vinci (Dematteis e Governa, 2005) va certamente posto in evidenza che la progettazione integrata territoriale contribuisce in maniera decisiva a rendere ordinario il principio dell’integrazione nelle politiche pubbliche, costituendo un sistema di regole e di buone prassi destinato ad influenzare diffusamente la cultura del progetto locale. Molte delle labilità riscontrate nei precedenti strumenti di programmazione locale sono affrontate nella progettazione integrata con una più chiara identificazione delle responsabilità gestionali, avviando processi di istituzionalizzazione in grado di riprodurre alcune delle efficaci

esperienze di “agenzie locali di sviluppo” generate con l’esperienza dei patti territoriali. Le fortune di questo modello sono peraltro strettamente collegate alla capacità del sistema istituzionale di garantire un secondo principio generale fortemente affermato con la progettazione integrata e cioè la necessità di “territorializzare” le politiche di sviluppo. Questo tema, è sottoposto almeno a due visioni conflittuali:

- a) una visione “amministrativista”, che identifica la territorializzazione come una efficace modalità di devoluzione di competenze al locale in materia di politiche per lo sviluppo socio – economico e che rende assimilabile i progetti integrati alla programmazione d’area;
- b) una visione “territorialista”, tendente (con vari accenti disciplinari) a subordinare l’efficacia della territorializzazione alla verifica della fondamentale condizione riguardante la “pertinenza” del territorio di progetto e delle caratteristiche delle risorse mobilitate (ambientali, produttive, istituzionali, socio-economiche rispetto all’idea di sviluppo perseguita.

CAPITOLO QUINTO

I Progetti Integrati Territoriali nel quadro della Regione siciliana

5.1 Il processo di avvio dei PIT in Sicilia: le caratteristiche del modello regionale

Il modello regionale siciliano ha declinato in modo caratteristico il percorso che ha portato alla progettazione dei PIT, attraverso il disegno e la sperimentazione di una procedura selettiva di tipo concorsuale, mitigata da alcuni correttivi e, soprattutto, attraverso un'intensa opera di confronto tra la Regione, le Province e i territori. "Il movimento a pendolo che ha permesso, nelle differenti fasi del processo, una stretta, anche se non sempre facile, interazione tra la Regione e i territori è, infatti, una delle cifre interpretative di questo modello, che per lo stato di avanzamento complessivo e la qualità della progettazione è senz'altro uno dei più avanzati tra le regioni dell'Obiettivo 1" (Pacchi, 2008).

Ad un livello più generale, è manifesta nel caso siciliano una forte intenzionalità regionale nei confronti di un'attivazione dei comuni, di una loro organizzazione dal basso, di una loro capacità di costruire progetti di territorio insieme al partenariato locale (esplicitata anche dalla decisione regionale di non prefigurare forme di territorializzazione, ma di lasciare che fossero i territori stessi a organizzarsi nelle forme che ritenevano più opportune).

"A questa richiesta di attivazione dei territori corrisponde d'altro canto, lungo tutto il corso del processo, un progressivo consolidamento istituzionale dell'attore regionale nei confronti dell'indirizzo dei processi di sviluppo locale. Anche nel caso siciliano, si configura un sistema virtuoso di interazione tra Regione e territori, e di prefigurare così un modello di relazione basato sull'accompagnamento e sull'apprendimento reciproco, in grado di informare le attività di programmazione a venire" (Pacchi, 2008). Mentre nel caso dei Patti Territoriali, ma anche di altri programmi di sviluppo, la relazione principale si costruiva tra i territori e il governo centrale (o addirittura l'Unione europea), nel caso dei PIT l'intenzione regionale è stata proprio quella di consolidare un sistema di relazioni tra scala regionale e scala locale.

Parallelamente ai PIT, ma con un'articolazione temporale meno serrata, la Regione Siciliana ha avviato una differente forma di programmazione integrata, attraverso Progetti Integrati Regionali (PIR). Questi strumenti sono stati promossi direttamente dall'amministrazione regionale e hanno riguardato e riguardano alcune tipologie di interventi che non sono circoscritti ad un singolo ambito locale, ma si articolano in reti, filiere produttive, circuiti e itinerari. Una parziale eccezione è costituita dal PIR per le Isole Minori, che ha alcuni elementi in comune con i PIT, ma i cui ambiti di applicazione non sono caratterizzati da contiguità territoriale. Una rilevanza per lo sviluppo della progettazione integrata territoriale nel suo complesso assume lo stesso PIR per lo Sviluppo Locale, che mira a mettere in rete le esperienze e a consolidare le capacità dei territori (ad esempio, accompagnando la revisione dei PIT non ammessi nella prima fase di selezione).

Se per quello che riguarda il disegno e l'attuazione complessiva delle procedure di attivazione dei territori, selezione e valutazione dei progetti, il modello è interessante, occorre osservare come non sempre i territori abbiano saputo rispondere con proposte caratterizzate da una elevata qualità progettuale. In alcuni casi l'idea forza assume una coerenza complessiva e interpreta evolutivamente alcune caratteristiche del contesto ma, in molti altri, il senso complessivo e la spinta innovativa sono molto deboli: "i PIT tendono a riproporre modelli di intervento sui territori scarsamente selettivi, ancorati a concezioni tradizionali di distribuzione delle risorse; anche nel caso siciliano quindi sembra di poter leggere processi basati dapprima sull'accostamento di una molteplicità di progetti diversi, accomunati a volte da un'idea forza costruita a valle di questo primo passaggio" (Pacchi, 2008).

5.2 La valutazione delle proposte progettuali: le fasi del processo

Premessa

La metodologia di valutazione adottata in Sicilia costituisce, forse, uno degli aspetti più innovativi della procedura seguita e ciò sia perché si è basata sul rispetto di Linee guida per la valutazione predisposte a partire da una lettura analitica delle singole sezioni del bando di selezione, sia perché ha introdotto il principio della doppia valutazione, ossia quella del PIT nel suo complesso e del grado di connessione dei singoli interventi al progetto integrato. "Il doppio livello di valutazione ha reso possibile la coniugazione di esigenze di salvaguardia della qualità delle proposte con quelle di accelerazione procedurale nel rispetto dei principi di efficienza a cui si ispira l'utilizzo dei fondi comunitari. Tale forma ibrida di valutazione ha consentito anche di superare le difficoltà dovute alla sperequazione tra richieste territoriali di alcune misure e disponibilità finanziarie esistenti, introducendo una valenza procedurale alla valutazione, difficilmente percepita dal territorio prima dell'esperienza dei progetti integrati" (Mazzola, 2003).

5.2.1 La fase di programmazione e gli aspetti procedurali

I primi elementi relativi al processo di valutazione si riscontrano, a livello programmatico, già nel Complemento di Programmazione che ha previsto, da un lato, la strutturazione in fasi della procedura PIT (fase di orientamento, di selezione preliminare per l'accertamento dei requisiti di ammissibilità e di selezione definitiva, durante la quale vengono individuati i PIT ammessi a finanziamento) e dall'altro nella esplicitazione dei criteri da adottare per la valutazione definitiva, e cioè:

- 1) qualità dell'idea-forza e coerenza interna;

- 2) contributo alle priorità regionali;
- 3) sostenibilità tecnico-progettuale;
- 4) sostenibilità ambientale;
- 5) sostenibilità finanziaria;
- 6) sostenibilità economica, sociale e istituzionale;
- 7) sostenibilità amministrativa e di gestione.

Il bando PIT, emanato nel maggio 2001 ha fornito, invece, la prima connotazione dei due elementi fondamentali che caratterizzano la successiva valutazione. Si legge, infatti, nel bando che “dopo le eventuali integrazioni richieste al Soggetto rappresentante, completata l’istruttoria, a seguito delle valutazioni ivi operate, il Dipartimento della Programmazione indica per ciascun PIT le azioni ritenute essenziali per la sua attuazione e il conseguimento dei suoi obiettivi di sviluppo che devono essere realizzate a pena di decadenza del finanziamento. Provvede, quindi, alla definizione della graduatoria di merito dei PIT, articolata per territorio provinciale. L’ammissione a finanziamento avviene fino ad esaurimento delle risorse finanziarie destinate ai PIT in ciascun territorio provinciale” (Mazzola, 2003). Con ciò si chiariscono meglio, da un lato, gli elementi di concorsualità e, dall’altro, la possibilità di distinguere la valutazione del PIT nel complesso, da quella della determinazione delle azioni essenziali.

“Nell’ambito della specificazione dettagliata dei criteri della valutazione definitiva sono stati definiti i pesi da attribuire ai singoli criteri di valutazione. Gli elementi di qualità, coerenza interna ed esterna da soli pesano per il 50% della valutazione complessiva e un altro 18% viene attribuito al modello gestionale. Il restante 32% viene distinto tra sostenibilità tecnico-progettuale, ambientale, finanziaria, ed economico-socio-istituzionale” (Mazzola, 2003).

Nel corso della fase di selezione preliminare sono stati individuati 28 PIT da ammettere alla successiva fase sulla base di considerazioni relative a:

- a) valutazione di ammissibilità (aspetti formali);
- b) coerenza rispetto alle misure;
- c) valutazione dell’Idea Forza

In tale ambito, l’Amministrazione regionale ha avviato anche le procedure di gara per l’assistenza tecnica al territorio per la successiva fase.

La fase di selezione definitiva si è conclusa il 31/01/2002 allorché i soggetti promotori del PIT, assistiti dalle società aggiudicatrici la gara per l’assistenza tecnica, hanno presentato le proposte definitive da sottoporre alla valutazione complessiva, previa verifica

della documentazione necessaria, ai fini dell'ammissibilità e della verifica di coerenza dei singoli interventi rispetto alle misure POR.

Un primo filtro di valutazione consiste dunque nella verifica di coerenza degli interventi alle misure del POR. Al riguardo, l'Amministrazione regionale ha attivato la Conferenza dei responsabili di Misura allo scopo di acquisire i rispettivi pareri; a seguito della verifica effettuata sono state richieste integrazioni e chiarimenti ai soggetti promotori dei PIT che forniscono le loro controdeduzioni e si è pervenuti quindi alla formulazione dei giudizi di coerenza. Alla fine gli interventi non coerenti ammontano all'11,2% del totale.

Ai fini procedurali, è stato costituito un gruppo di valutazione composto da esperti del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica e affiancato da Autorità ambientale e Referente per le pari opportunità. L'attività di valutazione si è svolta a partire da un documento di linee guida predisposto dal Dipartimento della Programmazione con il supporto del Formez.

Le linee guida hanno fissato criteri generali e specifici per attribuire giudizi nell'ambito delle sette aree di valutazione previste dal bando e riportate nel documento progettuale. Sono stati successivamente definiti i pesi da attribuire alle sottosezioni presenti all'interno di ciascuna area di valutazione così come le modalità di trasformazione dei giudizi qualitativi in quantitativi.

5.2.2 La valutazione dei PIT nel complesso

Per ciascuno dei 27 PIT ammessi alla fase di selezione definitiva (1 PIT ammesso è stato sospeso a seguito di ricorso al TAR da parte di 5 comuni) si è effettuata la valutazione soddisfacendo i requisiti di massimo rispetto del bando, massima trasparenza e leggibilità, massima oggettività possibile.

Il giudizio è stato assegnato su cinque livelli qualitativi al quale è assegnato un valore da 1 a 5. Il giudizio qualitativo si è tradotto in punteggio proporzionale al massimo ottenibile per ogni sezione.

I pesi delle sottosezioni sono stati determinati cercando di:

- a) mantenere un peso decisivo all'aspetto riguardante la validità dell'Idea-Forza;
- b) fornire un peso sostanziale all'integrazione della strategia del PIT con quella del POR;
- c) attribuire un peso preponderante alla progettualità obiettivamente cantierabile e rispettosa delle norme urbanistiche;
- d) considerare l'oggettiva sostenibilità ambientale al di là dei requisiti di tipo amministrativo;

- e) privilegiare la capacità di prevedere l'impatto economico e l'analisi finanziaria alle diverse scale territoriali;
- f) privilegiare la capacità di creare un modello sostenibile di gestione.

Il punteggio è stato assegnato esclusivamente sulla base di quanto letto nei formulari e nella documentazione allegata, ivi comprese le schede dei singoli interventi, escludendo qualsiasi informazione supplementare intervenuta successivamente.

L'aggregazione delle valutazioni individuali è avvenuta attraverso la considerazione del valore medio nei casi di lieve divergenza e mediante discussione collegiale dei giudizi qualitativi nei casi di forte divergenza.

5.2.3 La determinazione delle azioni essenziali

Successivamente alla fase di valutazione dei PIT nel loro complesso, si è svolta la fase di valutazione delle singole operazioni di ciascun PIT volta alla determinazione delle cosiddette "azioni essenziali", intese come attività legate alla realizzazione del PIT, come attività legate alla gestione del PIT e come nucleo di interventi. Le azioni essenziali intese come attività legate alla "realizzazione" del PIT includono quelle attività, di norma individuate dai proponenti stessi, che non trovano una chiara esplicitazione in termini operativi e attuativi nel documento progettuale presentato. In altri casi si è trattato di azioni che non si evincevano dalla proposta ma che sono state ritenute fondamentali per ottenere livelli adeguati di qualità. Tali adempimenti devono essere ricondotti, laddove possibile, a interventi individuati dai proponenti e ritenuti coerenti con il POR, che costituiscono elemento essenziale per la realizzazione del PIT.

Le azioni essenziali intese come attività legate alla gestione del PIT facevano riferimento al modello di gestione richiamato dagli enti proponenti con particolare riferimento a due aspetti: le relazioni istituzionali tra i soggetti promotori e le modalità operative finalizzate a garantire la realizzazione degli obiettivi indicati. Le azioni essenziali segnalate devono essere ricondotte, ove possibile, agli interventi richiamati dai proponenti e ritenuti coerenti con il POR e con la normativa regionale, nazionale e comunitaria. Le azioni essenziali intese come "nucleo di interventi essenziali" fanno riferimento a interventi prioritari per la realizzazione del progetto integrato, la cui mancata attuazione comprometterebbe in modo inequivocabile la tenuta del PIT. La loro individuazione è organizzata secondo una graduazione degli interventi in fasce di priorità. Da un punto di vista metodologico vengono identificati i criteri di scelta per l'attribuzione di un intervento ad una fascia piuttosto che ad un'altra.

La classificazione degli interventi nelle diverse tipologie è stata effettuata seguendo i criteri della:

- 1) pertinenza dell'intervento rispetto all'idea forza, agli obiettivi specifici del PIT e agli elementi di conoscenza del contesto socio-economico;
- 2) importanza dell'intervento in termini di ricorrenza rispetto alle priorità e ai vincoli della programmazione (coerenza con gli assi e le strategie trasversali del POR, con le strategie trasversali della Commissione europea, nella esplicitazione delle sostenibilità ambientale, finanziaria e gestionale e in quello dell'indicazione di iniziative in tema di legalità e sicurezza);
- 3) centralità dell'intervento dal punto di vista della integrazione (ossia suo ruolo nel determinare gli effetti sinergici derivanti dalla proposta integrata);
- 4) rilevanza dell'intervento nel determinare un positivo impatto socio-economico a livello provinciale e/o regionale (anche con riferimento alla produzione di nuova occupazione e al miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro);
- 5) afferenza dell'intervento ad obiettivi specifici considerati prioritari; la priorità degli obiettivi specifici deriva da esplicite dichiarazioni da parte dei proponenti del PIT o in mancanza dalla numerosità degli interventi ad essi pertinenti.

Dopo aver individuato tre fasce di priorità degli interventi secondo ciascuno dei cinque criteri è stato calcolato un indicatore congiunto di priorità dato dalla prevalenza (valore modale) tra i diversi criteri di uno dei punteggi attribuiti. Per calcolare l'indicatore congiunto sono stati considerati i tre criteri più rappresentativi. Sono stati privilegiati gli interventi con maggiore potenzialità di spesa.

Al termine del percorso logico seguito, sono state configurate le seguenti tipologie d'intervento:

1. un nucleo di interventi prioritari;
2. un nucleo di interventi funzionali, che comprende interventi che, di norma, seguono quelli essenziali, garantendo, in alcuni casi, il completamento del percorso di realizzazione degli obiettivi del PIT;
3. un nucleo di interventi accessori i quali risultano sostanzialmente poco legati agli obiettivi ed alla strategia complessiva del PIT al punto da risultare talora superflui per la realizzazione dello stesso.

5.2.4. Il Finanziamento dei PIT

Stante l'elevato numero di richieste di risorse rispetto alla disponibilità, soprattutto per alcuni Assi e Province, e la non praticabilità dell'ipotesi di eliminazione degli interventi relativi ad un intero Asse in quanto questa avrebbe fatto venir meno la stessa idea-forza e la strategia del PIT, si sono prospettate due ipotesi di attribuzione delle risorse:

- a) la non ammissione a finanziamento di molti PIT, ovvero di tutti quelli per cui non risultavano disponibili risorse finanziarie nei singoli Assi. Ciò avrebbe comportato l'esclusione dal finanziamento di un numero considerevole di PIT collocatisi ultimi nella graduatoria nelle province "critiche";
- b) l'ammissione a finanziamento di tutti i PIT utilmente collocati in graduatoria, effettuando dei tagli mirati in funzione del grado di priorità degli interventi così come definito precedentemente. Questa è stata l'ipotesi perseguita dall'Amministrazione regionale.

L'applicazione congiunta dei criteri sopraelencati ha condotto ad una completa classificazione degli interventi di ciascun PIT così articolata:

- il 9,8% degli interventi coerenti è stato dichiarato "accessorio" e pertanto non è stato ritenuto ammissibile a finanziamento;
- il 35,1% di interventi coerenti è stato dichiarato "funzionale";
- una quota pari al 55,1% degli interventi coerenti è stata dichiarata "prioritaria" ed è stata pertanto ammessa a finanziamento.

5.2.5. La conclusione del processo di valutazione

Il percorso procedurale relativo all'attività di istruttoria e di valutazione dei PIT si è concluso in data 07/06/02. Terminata la fase di valutazione, si è proceduto alla sottoscrizione di Accordi con i rappresentanti dei soggetti promotori, volti a determinare tempi e modalità di attuazione dei progetti e regole per il finanziamento delle operazioni.

Il nucleo di interventi prioritari ha definito, comunque, il PIT nella sua integrità. La presenza di un meccanismo in base al quale gli interventi funzionali prima non finanziati divengono finanziabili a seguito della maggiore disponibilità di risorse rappresenta una procedura di tipo incentivante tra gli interventi e, in ogni caso, il PIT possiede, in ogni momento, un nucleo di interventi essenziali per la sua attuazione.

5.3 Caratteristiche e stato di avanzamento dei PIT in Sicilia

Nel contributo di Ignazio Vinci sui PIT (Lanzani e Fedeli, 2004) si evince che la progettazione integrata territoriale in Sicilia si innesta in un contesto regionale fortemente interessato dai processi di sperimentazione nei programmi integrati di livello urbano e territoriale. La definizione delle aree di intervento dei progetti integrati in Sicilia è, quindi, il risultato di un complesso processo di momenti concertativi, negoziali e competitivi (a livello regionale e locale) scandito dai due bandi regionali (giugno 2001 e gennaio 2002) al termine dei quali dei 35 PIT originariamente presentati nel 2001, 27 sono stati ammessi a finanziamento (con Delibera del Presidente della Giunta Regionale del giugno 2002); alcuni altri PIT, inizialmente esclusi, sono poi stati riammessi al finanziamento dopo una fase di riesame e ricostruzione della proposta, come visto prima.

E' visibile in questo processo di riavvio dei PIT inizialmente esclusi, una forte attenzione della Regione anche nei confronti dei contesti più fragili, o caratterizzati da una relativa immaturità progettuale, rispetto a territori più forti, passati attraverso differenti forme e sperimentazioni di percorsi di sviluppo locale.

Caratteristiche progettuali - Elenco PIT

PIT	Costo pubblico	Spesa pubbl. / costo pubbl.	Numero comuni	% su tot. popolaz.	% infrastr. sul POR	% aiuti sul POR	% beni e servizi sul POR
4 CITTA' E UN PARCO PER VIVERE GLI IBLEI	28.749.422,00	28,70	4	1,69	39,83	53,03	7,14
ACI: FORMAZIONE IMPRESA TURISMO	35.795.754,00	0,26	6	2,59	43,29	53,08	3,63
ALCESTI	41.595.268,00	0,67	9	3,29	67,65	23,47	8,89
ALCINOO	29.996.558,00	1,10	10	2,84	34,12	53,16	12,72
ALTO BELICE CORLEONESE - TRA NATURA E PRODOTTI TIPICI, UN GRANDE PARCO PER IL TEMPO LIBERO ED IL TURISMO	87.418.640,00	16,25	22	2,55	49,00	35,85	15,14
AQUAE LABODES	30.833.386,00	38,66	9	2,01	39,86	55,35	4,79
BIO-VALLEY	39.425.720,00	19,25	18	3,13	48,33	42,75	8,93
CATANIA CITTA' METROPOLITANA. DAL SISTEMA DIFFUSO ALLA METROPOLI ACCOGLIENTE	91.161.956,00	23,07	9	9,44	60,28	28,56	11,16
COMPENSORI OCCIDENTALE TIRRENICO - PELORITANO (PIOS)	38.639.257,00	0,00	9	1,89	90,00	0,00	10,00
DAL TURISMO TRADIZIONALE AD UN SISTEMA TURISTICO LOCALE INTEGRATO	28.917.109,00	23,55	22	1,25	79,14	13,81	7,05
DEMETRA	38.688.575,00	18,11	12	3,60	33,60	51,74	14,66

PIT	Costo pubblico	Spesa pubbl. / costo pubbl.	Numero comuni	% su tot. popolaz.	% infrastr. sul POR	% aiuti sul POR	% beni e servizi sul POR
ECOMUSEO DEL MEDITERRANEO	61.804.439,00	28,17	6	4,49	57,04	41,49	1,47
ENNA: TURISMO TRA ARCHEOLOGIA E NATURA	41.500.051,00	16,02	7	1,75	45,31	34,19	20,50
EOLO, SCILLA E CARIDDI, L'INSULARITA' E LO STRETTO PORTALE DEL MEDITERRANEO. MESSINA DA "CITTA' DEGLI APPRODI" AD "AREA DEGLI SCAMBI" INTEGRATA CON IL DISTRETTO TURISTICO DELLE ISOLE EOLIE E CON IL SISTEMA TERRI	33.784.402,00	14,93	5	5,33	28,82	59,25	11,94
ETNA	66.313.813,00	35,26	28	6,29	52,41	35,66	11,92
HYBLON-TUKLES	28.461.260,00	29,25	12	2,32	39,91	50,61	9,48
IL COMPRESORIO DI GELA: DAL MODELLO PREVALENTE DELLA GRANDE INDUSTRIA AD UNO SVILUPPO MULTISETTORIALE, AUTOPROPULSIVO E SOSTENIBILE	33.348.626,00	27,19	4	2,38	33,53	45,64	20,83
ISOLE MINORI	35.372.000,00	0,00	8	0,63	70,96	18,81	10,23
LA VIA DELL'ARGILLA PER LO SVILUPPO E LA PRODUTTIVITA'	45.451.772,00	20,75	15	1,27	39,98	46,36	13,66
LE ECONOMIE DEL TURISMO - CALATINO SUD SIMETO	47.039.963,00	39,82	15	2,91	52,88	44,11	3,01
LE VIE DEL BAROCCO	25.717.954,00	0,75	4	2,23	63,16	27,22	9,62
MAGAZZOLO PLATANI SICANI DELL'AGRIGENTINO	23.298.274,00	32,51	12	1,07	33,71	51,79	14,50
METROPOLI EST (PIOS)	57.330.725,00	4,25	13	3,47	62,69	35,25	2,05
NEBRODI	47.059.319,00	23,45	21	1,20	47,90	43,60	8,50
PALERMO CAPITALE DELL'EUROMEDITERRANEO	86.373.958,00	18,23	1	13,82	64,59	22,85	12,56
PIT DELLE TORRI E DEI CASTELLI: TURISMO INTEGRATO A NORD-OVEST DI PALERMO	43.636.845,00	23,80	12	2,42	52,32	44,48	3,20
POLO TURISTICO TIRRENO CENTRALE	29.439.000,00	15,10	10	1,10	45,65	42,46	11,89
SINERGIE PER COMPETERE	42.334.287,00	22,88	13	1,81	47,60	37,43	14,97
SISTEMA TURISTICO INTEGRATO DELLA COSTA CENTRO-SETTENTRIONALE	22.389.062,00	39,45	5	2,42	97,15	0,46	2,39
SISTEMA TURISTICO INTEGRATO DIFFUSO E COMPATIBILE DELLE MADONIE - RETI MADONIE	42.426.836,00	36,37	21	1,63	40,82	49,74	9,45
THAPSOS MEGARA (PIOS)	7.746.870,00	0,00	3	1,16	0,00	0,00	0,00
TINDARI-NEBRODI	37.148.621,00	30,00	14	0,94	51,86	45,44	2,70
VALLE ALCANTARA	24.521.158,00	14,31	12	0,34	39,71	45,02	15,27
VALLE DEI TEMPLI	21.795.654,00	22,42	9	2,22	50,83	36,18	12,99
VALLE DEL TORTO E DEI FEUDI - PROGETTO PER UN DISTRETTO RURALE DI QUALITA'	47.725.967,00	14,84	12	0,96	45,11	45,22	9,67

PIT	Costo pubblico	Spesa pubbl. / costo pubbl.	Numero comuni	% su tot. popolaz.	% infrastr. sul POR	% aiuti sul POR	% beni e servizi sul POR
VALLE DELL'IPPARI (PIOS)	10.073.291,00	0,99	4	2,03	25,63	62,99	11,37

(Tabella tratta da www.regione.sicilia.it/presidenza/programmazione/puntopit)

Tipologia degli interventi -

Interventi	Numero	Costo pubblico	Spesa pubbl. / costo pubbl.	% attivi	% conclusi	Costo conclusi / costo pubblico
Infrastrutture	469	558.535.476,36	30,73	99,36	0,00	0,00
Regimi di aiuto	1.758	356.950.084,03	25,84	90,39	0,00	0,00
Beni e servizi	427	136.241.408,69	16,53	94,85	0,00	0,00
Altro	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(Tabella tratta da www.regione.sicilia.it/presidenza/programmazione/puntopit)

Classificazione sintetica interventi - Infrastrutture ed opere fisiche

(Tabella tratta da www.regione.sicilia.it/presidenza/programmazione/puntopit)

Class. sintetica	Numero	Costo pubblico	Spesa pubbl. / costo pubbl.	% attivi	% conclusi	Costo conclusi / costo pubblico
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	167	190.036.071,03	19,76	98,80	0,00	0,00
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	219	218.002.741,03	39,40	95,43	0,00	0,00
Infrastrutture di trasporto	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	1	98.444,82	0,00	100,00	0,00	0,00
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	38	41.788.441,91	32,78	100,00	0,00	0,00
Infrastrutture urbane	69	127.393.496,09	27,49	100,00	0,00	0,00
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	16	9.961.602,00	15,58	100,00	0,00	0,00
Strutture sportive, ricreative	3	4.014.767,00	4,40	100,00	0,00	0,00
N.D.	7	1.139.953,38	0,00	100,00	0,00	0,00

Analizzando i dati sugli interventi puntuali ammessi a finanziamento con la progettazione integrata sull'intero territorio regionale emerge che tra le infrastrutture (469 interventi) non esiste alcun intervento riguardante infrastrutture di trasporto e che sono presenti 69 interventi riguardanti infrastrutture urbane⁶².

Nel complesso, è possibile osservare come le modalità di spesa dimostrino una relativa fluidità, anche grazie ad uno stretto rapporto, curato dal DPRS⁶³, tra la programmazione dei PIT e le attività ordinarie dei Responsabili di misura (rapporto che è spesso venuto a mancare in altri contesti regionali).

Dal punto di vista del modello di gestione, tutti i PIT siciliani hanno scelto il modello dell'Ufficio unico, anche se con gradazioni diverse nel conferimento di funzioni a quest'ultimo da parte dei comuni partecipanti al PIT.

Temi di progetto: alcune declinazioni dei temi ricorrenti nei PIT:

- attività produttive: sostegno a politiche pregresse, azioni di rottura e riconversione, innovazione delle filiere produttive: specializzazione (qualità) o integrazione (turismo, agricoltura, ambiente);
- progetti infrastrutturali: mancano progetti di territorio, ricorrono interventi a colmare deficit o riadeguare le strutture ordinarie;
- riqualificazione urbana: esperienze spesso ben integrate, mettono in relazione forme di progettualità locale già esistenti;
- turismo e risorse culturali: spesso comprende progetti apparentemente affini che riguardano territori assai diversi;
- ambiente: come qualificazione ambientale (reti ecologiche), valorizzazione ambientale (turismo), sviluppo locale sostenibile (turismo e ambiente).

Per ciò che riguarda le forme di territorializzazione, la Regione ha proposto che fossero i territori a organizzarsi, senza prefigurare alcuna forma di aggregazione, se non l'appartenenza ad una medesima Provincia. Per ogni contesto amministrativo era stata attribuita una quota di risorse fissata in anticipo; la Regione ha richiesto poi che all'interno dei singoli contesti amministrativi i Comuni e le Province stesse proponessero forme di aggregazione. Il processo si è svolto attraverso tavoli di concertazione provinciali, in grado di far emergere le più

⁶² Dal contributo di Ignazio Vinci (Lanzani A., Fedeli V., 2004) si evince che la ripartizione rispetto agli Assi del POR Sicilia 2000-2006 segnala uno sbilanciamento nei confronti del patrimonio culturale e ambientale (che interessa quasi i due terzi degli investimenti pubblici complessivi) secondo un orientamento che nel contesto regionale era già emerso nel corso di precedenti esperienze di programmazione. La distribuzione delle azioni infrastrutturali rispetto alle tipologie prevalenti, evidenzia che i progetti in via di realizzazione sul settore della riqualificazione urbana coprono circa un terzo della spesa pubblica totale, una parte significativa dei quali indirizzata alla riduzione del fabbisogno di urbanizzazioni primarie (fognature, reti idriche). La parte restante è rivolta prevalentemente al restauro e alla rifunionalizzazione dei contenitori architettonici ed edifici monumentali in vista di funzioni museali ed espositive, così come a funzioni attrattive di turisti e visitatori sono orientati buona parte degli interventi sulle aree - extraurbane.

⁶³ Dipartimento della Programmazione della Regione siciliana.

convincenti proposte di partenariato territoriale e le indicazioni tematiche e progettuali, i cui risultati sono stati poi ratificati formalmente attraverso accordi con le Province stesse. Non sempre, d'altro canto, all'attivazione di un esteso partenariato sembra corrispondere la costruzione di un'idea forza convincente e di un progetto sostanzialmente integrato: al contrario, esistono casi in cui un ampio partenariato ripropone idee concentrate esclusivamente su un tema (tipicamente, il turismo) e casi in cui un partenariato numericamente più ristretto, ma probabilmente più solido, è in grado di proporre progetti innovativi di evoluzione e modificazione dell'esistente. È questo il caso del PIT Palermo Capitale dell'Euromediterraneo, che si costruisce a partire da un solido, ma numericamente ristretto partenariato attivo incentrato sul Comune di Palermo, che comprende anche la Provincia, la Camera di Commercio, l'Università, l'Apt.

La modalità di territorializzazione sperimentata in Sicilia si è rivelata convincente, nonostante i limiti rappresentati dal vincolo di appartenenza provinciale, che non sempre ha permesso di rispecchiare l'effettiva articolazione dei contesti locali e dei problemi territoriali. Gli aspetti positivi risiedono nel fatto che i territori sono stati portati ad attivarsi fin da una primissima fase, per costruire aggregazioni con un senso complessivo che, in mancanza di indicazioni dall'alto supportate magari da ricognizioni territoriali (come in altre Regioni) non si poteva dare per scontato. "I territori hanno, quindi, dovuto dimostrare di sapere scegliere, tra le molte partizioni sub-provinciali possibili (di tipo storico-culturale, geografico-morfologico, settoriale o funzionale, o ancora di tipo strettamente amministrativo, come nel caso di Comunità Montane o Parchi) quelle che fossero in grado di far emergere un territorio dotato di una forza e portatore di un progetto con una coerenza tematica complessiva in grado, quindi, di competere per l'attribuzione delle risorse PIT. Di fatto, il processo è stato fortemente orientato proprio dai comuni, i quali avevano già fatto emergere temi di interesse nel corso dei tavoli provinciali per il POR e hanno, poi, promosso l'aggregazione territoriale, selezionato i temi prioritari per il contesto e, infine, costruito l'idea forza, anche con il contributo del partenariato sociale ed economico" (Quaderni del Formez, 2003).

In un contributo di Dematteis G., Governa F., Vinci I., (Archivi di studi urbani e regionali, 2003) sul tema della territorializzazione delle politiche di sviluppo applicate alla Sicilia, si sottolinea come una delle novità più interessanti è rappresentata dalla rilevanza assunta dalla cooperazione intercomunale: tradizionalmente, gli ambiti sovra-comunali, descritti sopra, hanno infatti avuto un ruolo trascurabile nell'indirizzo delle politiche territoriali di livello regionale, se si eccettua l'esperienza, mai del tutto portata a termine, della pianificazione comprensoriale nella Sicilia occidentale o alcune suddivisioni sub-regionali rispondenti per lo più a ragioni funzionali di organizzazione dei servizi. L'articolazione sul territorio siciliano di

piani, programmi e progetti rivolti alla promozione dello sviluppo locale, finanziati e gestiti sia dal livello nazionale, sia da quello comunitario, definisce invece aggregazioni territoriali sovra-comunali che, seppure con diverso grado di stabilità e diverso orientamento strategico, costituisce una risorsa per i sistemi di governo del territorio.

L'individuazione degli indizi di sistemi locali territoriali (vedi tabella seguente) a partire dalle aggregazioni progettuali intercomunali vale soprattutto per quelle parti del territorio dove la densità della popolazione, e quindi delle interazioni, non è particolarmente elevata. Nelle aree metropolitane definite dalla Lr Sicilia 9/86, cioè Palermo, Catania e Messina, possono esserci, e di fatto ci sono, spesso, livelli elevati di progettualità che, però, raramente si esprimono in forme di aggregazione intercomunali, poiché derivano principalmente dall'elevato potenziale di interazioni presente nelle singole aree urbano-metropolitane.

Nell'ambito delle politiche urbane e territoriale il tema dello sviluppo locale ha certamente assunto un'importanza crescente. Esso ha consolidato, nel corso degli ultimi anni, un quadro di riferimento condiviso centrato su alcune parole chiave in cui emerge con particolare evidenza:

- l'affermarsi di una concezione bottom-up dello sviluppo;
- la centralità del territorio;
- la concezione multidimensionale, integrata ed intersettoriale delle politiche;
- la negoziazione fra gli attori;
- la contrattualizzazione formale dei diversi interessi presenti.

Tuttavia, all'interno di un quadro di riferimento che appare ampiamente condiviso, il trattamento di alcuni temi si presenta alquanto problematico.

“La nozione di territorio, in particolare, è soggetta ad una crescente «opacità» ed «evanescenza»” (Cremaschi, 2002), che spesso si traduce in un'occasione mancata per ancorare lo sviluppo alle specificità dei luoghi, per territorializzare politiche e interventi e per garantire una sostenibilità non solo ambientale, ma soprattutto territoriale.

La geografia dell'azione collettiva locale non serve perciò a disegnare la forma futura del territorio, ma a fornire una visione dinamica e processuale dei principi auto-organizzativi locali e del grado di autonomia e di innovazione dei singoli sistemi locali territoriali. Lo studio di tali aspetti consente di identificare e descrivere lo stato attuale delle relazioni verticali che connettono le reti dei soggetti locali alle specificità del territorio, valutando così il grado di attivazione dei soggetti e delle risorse potenziali specifiche del territorio, il peso cognitivo, progettuale, decisionale, finanziario e operativo dei soggetti locali all'interno dei processi di

sviluppo, la capacità inclusiva e di innovazione del sistema locale, le differenze fra le coalizioni ristrette, formate di soli attori “forti”, le coalizioni “opportunistiche” o quelle in cui emerge una molteplicità di interessi e di soggetti.

Il riconoscimento delle specificità, delle differenze e delle capacità di auto-organizzazione locale non è, però, rivolto alla individuazione degli elementi di concorrenza interna fra le diverse aree, quanto piuttosto a favorire la costruzione di complementarità e sinergie fra le diverse parti del territorio studiato.

L’individuazione dei sistemi locali territoriali costituisce, pertanto, il punto di partenza per la costruzione di effetti sinergici che, attraverso la messa in rete di sistemi locali autonomi, aumentano la competitività dell’insieme più vasto in cui sono inseriti.

Tabella –Sistemi locali territoriali: numero di comuni, popolazione, grado e classe di progettualità, prevalenza settoriale.

SLoT	N. di comuni	Popolazione	Grado di progettualità*	Classe di progettualità	Turismo	Industria	Agro-industria	Agricoltura
1. EOLIE	4	13.356	2	Bassa	X			
2. NEBRODI	26	86.040	2,88	Media	X			
3. MADONIE	21	73.076	3,13	Alta	X			
4. ALCANTARA-ETNA NORD	18	73.584	2,72	Media	X			
5. NORD SIMETO ETNA	14	247.048	3,42	Alta	X		X	
6. CALATINO SUD SIMETO	15	152.944	2,8	Media		X	X	
7. ENNESE	15	146.924	2,26	Bassa		X	X	
8. VAL DI NOTO	21	403.478	3,04	Alta	X			
9. RAGUSANO	12	301.854	2,33	Bassa		X	X	
10. ALTO BELICE CORLEONESE	19	114.151	2,5	Media	X			X
11. MAGAZZOLO PLATANI	5	22.425	2,2	Bassa				X
12. NISSENO	16	152.882	1,18	Bassissima		X	X	
13. SICILIA OCCIDENTALE	15	390.322	2,6	Media	X		X	
Totale	201	2.178.084	(media) 2,54	/	/	/	/	/

* In corsivo il grado di progettualità minore e in grassetto quello maggiore
** Alta (grado di progettualità ≥ 3); media (grado di progettualità >2.5 e ≤ 3); bassa (grado di progettualità >2 e ≤ 2.5); bassissima (grado di progettualità ≤ 2).

Fonte: Archivi di studi urbani e regionali, n.77, 2003

In diversi contesti locali l’attuazione dei progetti integrati ha condotto ad interessanti

forme di istituzionalizzazione. Gli Uffici unici preposti a gestire le fasi di attuazione e coordinare le forme di partecipazione della partnership di progetto hanno assunto in alcuni casi i poteri di delega previsti dal testo Unico degli Enti Locali del 2000 e, quindi, inglobano dei poteri sostitutivi estremamente importanti per la realizzazione degli interventi di scala comprensoriale presenti in molti dei progetti integrati.

Figura 1.

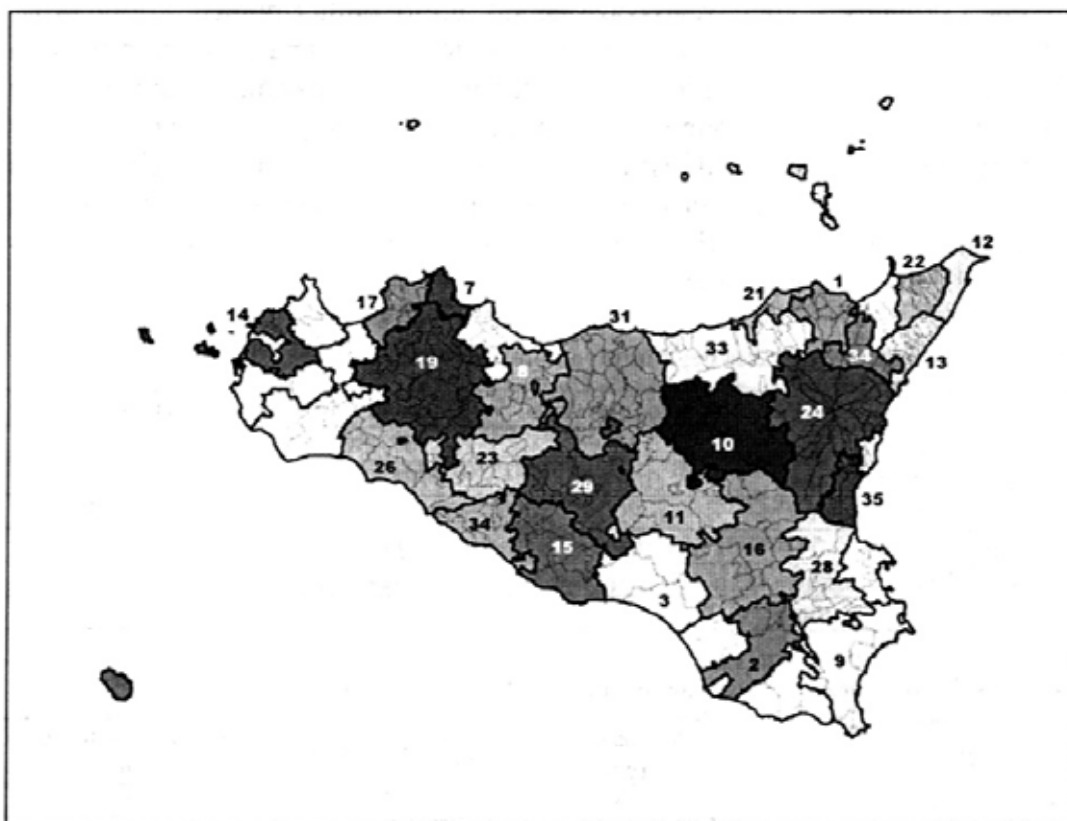


Fig. 1 – Le aree interessate dai Progetti integrati territoriali

5.4 Una chiave di lettura per l'esperienza siciliana

Il senso complessivo dell'esperienza siciliana si può leggere probabilmente, in modo esplorativo, lungo due differenti dimensioni, una che è più vicina al livello regionale, una che guarda invece ai territori.

Per la prima dimensione, elementi rilevanti del processo sono la relazione tra Regione e territori, il raccordo tra PIT e modalità di spesa correnti del POR sulle misure e, a un livello più generale, la capacità di garantire possibilità di sopravvivenza futura alle parti migliori dell'esperienza. Assume, inoltre, rilevanza l'esperienza della valutazione, che è stata costruita a

ridosso del processo della programmazione integrata e ne mette in evidenza alcuni nodi cruciali.

Le modalità di attivazione dei territori si possono nel complesso considerare positive, a giudicare dai primi risultati disponibili. Se, infatti, era plausibile immaginare una buona risposta da parte di territori più maturi (dal punto di vista dell'organizzazione tra gli attori e dal punto di vista progettuale), anche a fronte di una domanda difficile e nuova, è interessante osservare come la procedura PIT abbia saputo attivare meccanismi di risposta interessanti anche da parte di territori più fragili, in cui non era presente una tradizione di attivazione dal basso per la costruzione di progetti locali (alcuni PIT di piccola dimensione in provincia di Messina, il PIT Etna che riguarda due ambiti territoriali che non avevano collaborato in precedenza). Sembra di poter leggere nell'interazione, pure non sempre facile, tra Regione e territori, una capacità di apprendimento nel corso del lavoro, che non ha, però, portato il livello regionale ad appiattirsi sulle richieste che provenivano dal basso, ma piuttosto a rilanciare forme di cooperazione, anche nei momenti in cui era necessaria, da parte della Regione, una forte selettività.

Nel complesso si può sottolineare come la struttura della programmazione regionale abbia interpretato in modo incisivo l'intero processo che ha portato ai PIT, dato che ha cercato di radicarlo nei territori, di renderlo interamente compatibile con le altre modalità di spesa del POR di integrarlo con tutte le altre forme di programmazione e di progettazione complessa presenti sul territorio, di istituzionalizzarlo fino a renderlo una modalità di programmazione dello sviluppo locale che avesse delle possibilità di sopravvivere alla contingenza rappresentata dai Fondi Strutturali 2000-2006. A fronte delle indicazioni del QCS e del POR, che promuovevano in sostanza un uso congiunto delle misure, l'interpretazione data nel corso del processo attribuisce all'esperienza un peso maggiore.

Per quello che riguarda la dimensione più attenta ai territori, anche in Sicilia, come in altre regioni del Mezzogiorno, l'elaborazione dei PIT, che avrebbe dovuto interessare un numero ristretto di aree sulle quali valesse la pena di avviare processi di integrazione, concentrazione e territorializzazione degli interventi di promozione dello sviluppo, ha finito con il riguardare la maggior parte (circa il 90%) del territorio regionale. Questo ha naturalmente inciso sulla qualità della progettazione e, in particolar modo, sembra di poter concludere da un esame delle proposte PIT, che l'unitarietà e la carica innovativa dell'idea forza caratterizzante i singoli PIT non sono sempre decisive.

“Si può osservare come la presenza sul territorio di esperienze precedenti di programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti d'area, ecc.), di programmi comunitari (in particolare Leader e Leader II) o di progetti complessi (ad esempio i PRUSST) abbia avuto una influenza

positiva sulla qualità della progettazione per i PIT” (Formez, 2006).

Questo è dovuto probabilmente a un insieme di differenti ragioni, ma in particolare al fatto che le esperienze precedenti hanno lasciato sul territorio, partnership (o anche solo, in alcuni casi, di aggregazione tra gli attori) da un lato, e in termini di capacità e consuetudine ad affrontare in termini progettuali le questioni dello sviluppo del territorio, dall’altro.

Per il primo punto, quello che riguarda l’esistenza di esperienze di partenariato, abbiamo a che vedere, in alcuni casi, con forme di partenariato in qualche modo “istituzionalizzato”, come ad esempio le Agenzie di Sviluppo Locale.

Per la capacità di interpretare in chiave progettuale alcune caratteristiche evolutive del territorio, possiamo citare il PIT Palermo, che reinterpreta alcuni temi legati al PRUSST (società, lavoro e ambiente) che riguarda anch’esso il territorio comunale. È questo un caso interessante di costruzione di PIT: possiamo leggere in esso un richiamo simbolico al ruolo di Palermo come nodo di reti che collegano le diverse sponde del Mediterraneo (questo spunto non sembra, infatti, trovare una sostanziale conferma progettuale); esso propone poi un’idea forza apparentemente aperta, piuttosto che integrata, che si divarica lungo due differenti direttrici di lavoro (la promozione dell’ICT e più in generale delle tecnologie innovative e allo stesso tempo un potenziamento dell’offerta culturale e l’incentivazione di un turismo qualificato), ma si articola, poi, in modo convincente a partire da alcune possibilità evolutive del territorio, in parte già avviate, nelle azioni proposte concretamente (la valorizzazione dei cantieri culturali alla Zisa, la riqualificazione dell’ex Chimica Arenella). Inoltre, troviamo in esso una riflessione avanzata sui meccanismi di tipo gestionale e operativo, dato che si propone di istituire nell’ambito del Comune di Palermo un Ufficio Progettazione Speciale in staff al Direttore Generale, in grado di seguire in modo integrato i principali progetti di trasformazione (in primo luogo il PIT, appunto, e il PRUSST).

Più in generale, dal punto di vista dei territori, l’esperienza dei PIT è stata in grado di attivare forme nuove di costruzione collettiva dei problemi sul territorio anche in casi in cui, in una prima fase, le proposte di PIT si sono aggregate più a partire dalla presenza di una lista di progetti “in attesa” e la costruzione dell’idea forza è stata un passaggio successivo: questo sembra dimostrare una validità del modello anche di fronte a territori relativamente fragili.

5.5 I territori dello sviluppo locale in Sicilia

Prendendo spunto dall’introduzione fatta da Antonella Verro Responsabile del Progetto Reti per lo sviluppo locale, per i Quaderni Formez del 2008, si osserva come le politiche per le aree sottoutilizzate hanno un peso rilevante per la costruzione di forme di governo della

complessità e combinazione di fattori decisivi per la creazione di sistemi territoriali competitivi.

Tali fattori decisivi sono:

- il territorio;
- le reti di relazioni tra i diversi attori e le istituzioni;
- le conoscenze e competenze per la valorizzazione delle risorse.

L'innovazione istituzionale e amministrativa è condizione essenziale per conseguire gli obiettivi economici e sociali di sviluppo.

Una delle dimensioni innovative delle politiche di sviluppo locale, di cui si discute nel volume suddetto stesso, riguarda la capacità di queste politiche di promuovere, attraverso la progressiva sedimentazione sul territorio di progetti e programmi, la formazione di veri e propri sistemi locali di sviluppo, ossia di sistemi territoriali caratterizzati dalla permanenza di relazioni stabili tra le partnership istituzionali e di orientamenti strategici comuni e duraturi.

Il saggio di Ignazio Vinci sui territori dello sviluppo, presentato nel volume del Formez del 2008, parte da questa osservazione: le politiche di sviluppo locale e territoriale (come Patti, PIT, Leader, ecc.), hanno prodotto, in oltre un decennio di attuazione, la realizzazione di un vastissimo insieme di programmi, progetti ed interventi bottom up, molto diversificato sul piano tematico e settoriale. Lo stesso Ignazio Vinci (Quaderni Formez, 2008) analizza le caratteristiche e la distribuzione territoriale di questi interventi facendo riferimento al caso della Sicilia ed avvalendosi dei dati contenuti nel sistema informativo PuntoSlo⁶⁴. L'analisi di questi dati dimostra che, in alcune importanti aree della Sicilia, programmi e progetti hanno dato vita, sedimentandosi nel tempo e nello spazio, a fenomeni di:

- continuità territoriale, intesa quale mantenimento, nel corso delle diverse iniziative di programmazione locale, di ambiti territoriali (e parallelamente di coalizioni istituzionali locali) stabili per l'attuazione di progetti ed interventi di sviluppo (in sostanza, il perimetro del territorio di progetto rimane stabile nel corso del tempo anche per attuare programmi diversi);
- continuità strategica, rivelata dalla presenza di un orientamento strategico per lo sviluppo territoriale prevalente e chiaramente definito, che connota l'azione locale nelle diverse iniziative di programmazione locale;
- continuità delle coalizioni partenariali, quando nelle diverse iniziative di programmazione locale gli attori attivi (istituzionali e socioeconomici), con ruoli

⁶⁴ Il sistema informativo georeferenziato PUNTOSLO, messo a punto nell'ambito del Progetto SPRINT del Formez, censisce e classifica diverse migliaia di azioni (infrastrutturali e immateriali) attivate dalla programmazione locale in Sicilia dalla metà degli anni '90 in avanti, permettendo di incrociare queste informazioni con le caratteristiche dei contesti locali.

espliciti nella definizione progettuale e nell'attuazione delle azioni integrate, rimangono tendenzialmente gli stessi nel tempo;

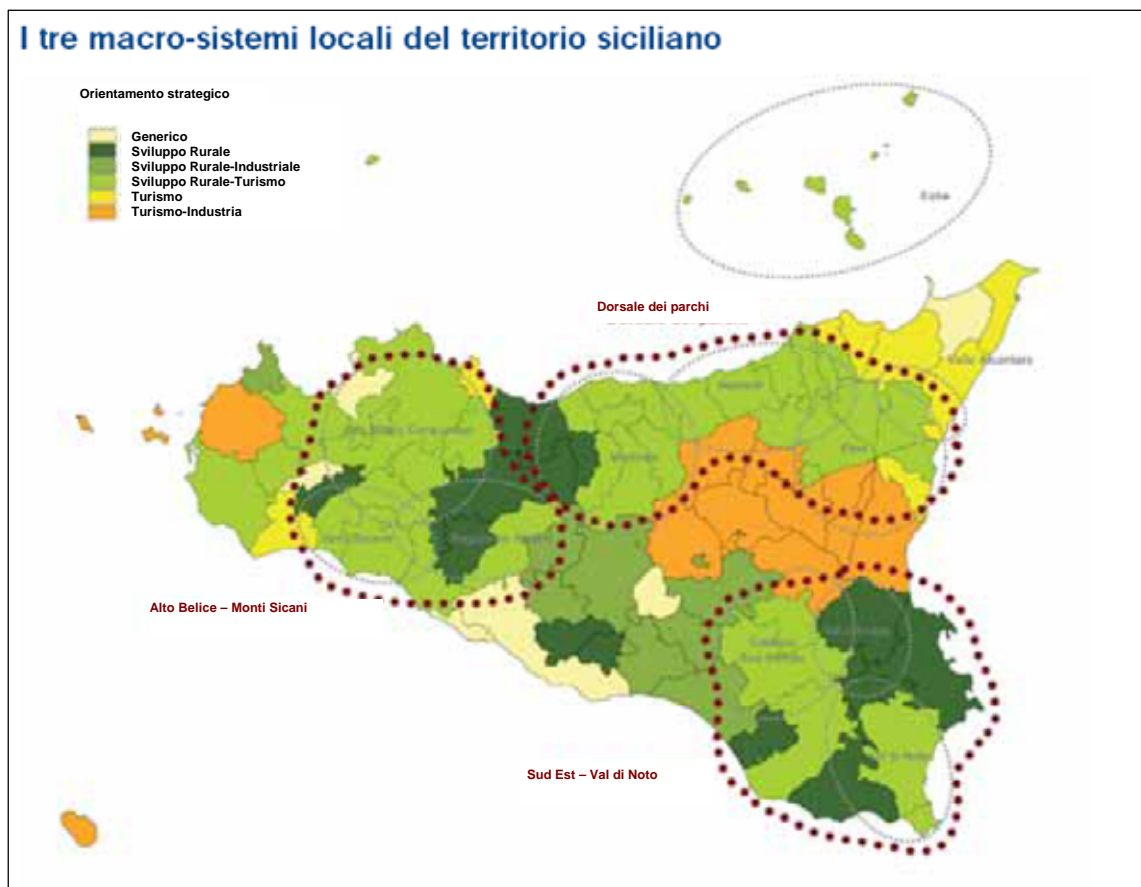
- continuità gestionale, data dalla presenza stabile di strutture organizzative e gestionali, interne ad uno o più degli enti promotori delle iniziative progettuali, che rivestono ruoli centrali nel corso di diverse iniziative di programmazione locale.

L'analisi mostra che in tre territori della Sicilia – Alto Belice Corleonese, Madonie e Calatino Sud Simeto – esistono buoni elementi di continuità, nelle diverse accezioni che abbiamo presentato. In questi territori si sarebbero, dunque, formati sistemi locali di sviluppo, sotto la spinta delle politiche territoriali, basati su reti di attori istituzionali che, attraverso le iniziative di programmazione locale, hanno consolidato un livello di interlocuzione stabile e identificato un comune patrimonio di risorse da valorizzare attraverso programmi e progetti anche diversificati nel tempo e negli obiettivi settoriali. Accanto a questi sistemi locali, nello stesso contributo, vengono identificati un insieme più ampio di reti locali (fra cui Nebrodi, Terre Sicane, Val di Noto ed altri) che hanno assunto, anche se in modo più incerto e disomogeneo rispetto ai sistemi precedenti, una certa stabilità.

Il saggio di Ignazio Vinci prosegue poi ricercando, più specificamente, la permanenza nei diversi territori regionali di strategie univoche nel tempo e nello spazio, attraverso l'interpretazione degli addensamenti della progettualità riferita ai diversi programmi. Viene ricostruita, così, una mappa degli orientamenti strategici allo sviluppo dei territori della Sicilia, rilevando una forte prevalenza dei temi variamente riconducibili allo sviluppo rurale e al turismo, nelle loro diverse possibili declinazioni. Specificamente, vengono individuati tre macrosistemi locali (vedi fig.2), sostanzialmente omogenei al loro interno per orientamento strategico allo sviluppo:

1. il sistema dell'Alto Belice e dei Monti Sicani, con un orientamento all'agricoltura di qualità ed al turismo;
2. il sistema della Dorsale dei Parchi, dove l'orientamento riguarda, soprattutto, la valorizzazione naturale;
3. il sistema Sud Est – Val di Noto, il cui orientamento strategico riguarda prevalentemente la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali.

Figura 2.



Fonte. Il sistema informativo georeferenziato PUNTOSLO

Al di là delle indicazioni specificamente riferibili alla Sicilia, ragionare sui sistemi locali di sviluppo è utile, anche in prospettiva, per diverse ragioni:

- perché orienta le nuove politiche, dando continuità a quanto è stato fatto e permettendo di selezionare e concentrare gli investimenti in ragione degli orientamenti strategici emersi e dei vantaggi competitivi già acquisiti;
- perché identifica sistemi e reti di attori ed istituzioni che hanno dato prova di continuità e solidità nell'attuazione delle politiche locali e costituiscono quindi una risorsa per l'attuazione dei nuovi programmi. Verso questi attori, è immaginabile l'applicazione di un maggiore decentramento delle politiche e, eventualmente, un'azione di upgrading (promozione) delle politiche stesse;
- perché permette di apprezzare le differenze fra i territori negli orientamenti strategici, nella capacità di dare continuità alle politiche di sviluppo locale, nel grado di strutturazione del sistema locale.

Queste osservazioni possono tradursi in scelte territorialmente differenziate per quanto riguarda i contenuti, l'organizzazione e la governance delle nuove politiche per lo sviluppo locale.

Tuttavia vi sono almeno due fattori che nel contesto europeo hanno facilitato la diffusione delle politiche di sviluppo locale.

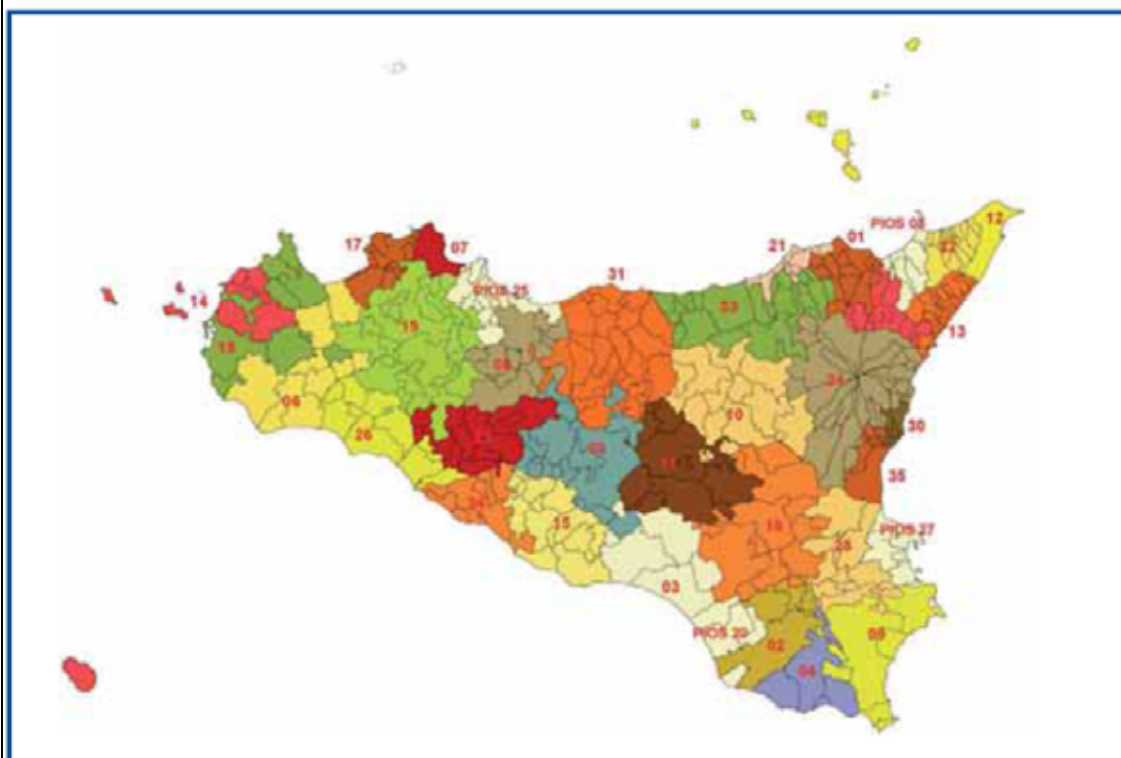
In primo luogo il ruolo esercitato dall'Unione europea, in particolare attraverso la sua politica regionale, dopo la riforma dei Fondi strutturali del 1988. Iniziative comunitarie e azioni pilota hanno rivestito un ruolo decisivo nel trasferire le logiche più innovative che progressivamente andavano maturando nei diversi contesti nazionali a tutto il contesto comunitario, valga per tutti l'esempio dei Territorial Employment Pacts modellati sui Patti Territoriali italiani. Le regioni interessate dall'Obiettivo 1 dei Fondi strutturali sono state un campo di sperimentazione particolarmente fertile di esperienze progettuali, potendo contare su una concentrazione di risorse finanziarie che, nel corso dei diversi cicli di programmazione e con particolare intensità nel periodo 2000-2006, ha assunto l'approccio "integrato territoriale" quale metodologia privilegiata per innescare i processi di sviluppo locale definiti dalle priorità della Commissione europea.

Il secondo fattore attiene al fatto che sono stati predisposti dispositivi amministrativi e procedurali che hanno definito nuove modalità di formalizzazione dei rapporti tra istituzioni paritarie e tra livelli di governo, fornendo strumenti particolarmente votati alla facilitazione dei rapporti nelle fasi di costruzione, implementazione e gestione delle politiche territoriali.

Nello stesso contributo Ignazio Vinci, illustra il dispiegarsi di questa tipologia di iniziative per lo sviluppo territoriale in un contesto regionale, quale quello della Sicilia, che sin dalla metà degli anni Novanta ha registrato in questo campo una notevole mobilitazione di risorse politiche, istituzionali e sociali a livello centrale e locale. Tale mobilitazione pare ancor più significativa in quanto espressione di un contesto amministrativo tradizionalmente debole sui temi del coordinamento nella programmazione di strategie organiche di sviluppo del territorio regionale e, pur tuttavia, interessato da profonde trasformazioni che discendono non solo dalle citate emergenti progettualità locali, ma anche da una mole considerevole di investimenti e pianificazioni settoriali coerenti con la dimensione del sistema regionale.

Figura 3.

La carta raffigura la distribuzione territoriale dei Progetti Integrati Territoriali in Sicilia. Nella Tabella sottostante sono riportati, in corrispondenza numerica con la carta, i nomi e le caratteristiche essenziali di ciascun Progetto.



Progetti Integrati Territoriali (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
01. Tindari-Nebrodi	14	45.385
02. 4 Città e un parco per vivere gli Iblei	4	86.492
03. Il comprensorio di Gela	4	121.731
04. Le Vie del Barocco	4	112.347
06. Al cesti	9	161.633
07. Palermo capitale dell'Euromediterraneo	1	675.277
08. Valle del Torto e dei Feudi	12	46.797
09. Ecomuseo del Mediterraneo	6	224.380
10. Sinergie per competere	13	89.196
11. Enna: turismo tra archeologia e natura	7	85.230

12. Eolo, Scilla e Cariddi	5	261.243
13. Dal turismo tradizionale ad un sistema turistico locale integrato	22	65.282
14. Sistema turistico integrato della costa centro-settentrionale	5	123.424
15. Demetra	12	158.773
16. Calatino Sud Simeto	15	146.183
17. Pit delle Torri e dei Castelli: turismo integrato a nord-ovest di Palermo	12	126.313
18. Alcinoo	10	133.245
19. Alto Belice Corleonese	22	135.255
21. Polo turistico Tirreno Centrale	10	48.129
22. La via dell'argilla per lo sviluppo e la produttività	15	67.788
23. Magazzolo Platani Sicani dell'agrigentino	12	60.348
24. Etna	28	322.284
26. Aquae Labodes	9	106.431
28. Hyblon-Tukles	12	139.852
29. Bio-Valley	18	152.354
30. Aci: Formazione, Impresa, Turismo	6	133.163
31. Madonne	21	79.163
32. Valle Alcantara	12	16.422
33. Nebrodi	21	69.026
34. Valle dei Templi	9	117.846
35. Catania città metropolitana	9	457.300
PIOS 05. Comprensorio occidentale tirrenico-peloritano	9	94.113
PIOS 20. Valle dell'Ippari	4	105.359
PIOS 25. Metropoli Est	13	179.609
PIOS 27. Tapsos-Megara	3	58.332
TOTALE	388	5.005.705

Fonte. Il sistema informativo georeferenziato PUNTOSLO

La distribuzione degli interventi secondo le tipologie Azioni pubbliche e Infrastrutture segnalano equilibri e concentrazioni del tutto diverse e disegnano una geografia che vede una propensione all'investimento nelle aree interne, parte delle quali interessate dalle coalizioni locali di sviluppo a maggiore capacità e continuità progettuale.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per gli investimenti pubblici in Infrastrutture - si vedano in proposito le tabelle sottostanti - con alcuni nodi della progettualità locale che si evidenziano soprattutto in termini di "specializzazione". È il caso, in particolare, dei territori compresi nel macro-sistema Alto Belice-Monti Sicani, che presentano un'alta propensione ad intervenire sulle condizioni infrastrutturali dello sviluppo e con particolare intensità, come si vedrà in seguito, sulle azioni di riqualificazione ambientale. In termini assoluti, la distribuzione segue generalmente la consistenza demografica dei sistemi locali, salvo alcune significative eccezioni: in positivo, la presenza di sistemi locali di ridottissime dimensioni demografiche, quali Lipari e Lercara Friddi; in negativo la posizione di Messina che occupa solo la ventitreesima posizione nella graduatoria.

Ancora una volta appare chiaro come le dinamiche dello sviluppo d'impresa siano influenzabili solo in parte dalle pratiche e dagli strumenti di programmazione integrata territoriale e che alti livelli di efficacia in questo campo corrispondono solo in minima parte ad intensità di investimenti nel settore privato.

In presenza di condizioni di debolezza strutturale del tessuto produttivo, i sistemi locali di sviluppo propendono verso gli interventi di infrastrutturazione, non solo materiale, dei territori.

In termini assoluti emerge anche in questo caso la capacità dei maggiori centri di catalizzare investimenti di rilevante dimensione finanziaria. Tanto in termini assoluti (Palermo, Catania, Siracusa, Trapani), quanto in termini relativi (Catania) i maggiori centri della regione identificano negli interventi di riqualificazione urbana una strategia particolarmente opportuna per assecondare i processi di sviluppo locale. Gli interventi riconducibili a questa tipologia si configurano in prevalenza quali azioni infrastrutturali volte al miglioramento della qualità della vita nelle città, con priorità ad interventi di riqualificazione di grandi dimensioni, alla riorganizzazione di spazi pubblici da adibire a verde o a servizi ad interesse collettivo. Più discontinua, e di più difficile interpretazione, appare il dato relativo al profilo Reti-Infrastrutture, comprendenti varie tipologie di interventi attinenti alla riqualificazione delle reti (non semplicemente di trasporto) a favore degli insediamenti urbani e peri-urbani. In questo caso ad emergere, sia in termini assoluti che relativi, accanto ai maggiori centri sono un gruppo di città medie (Trapani, Marsala, Bagheria, Modica) o di sistemi locali di piccole dimensioni (Lipari) che hanno inteso l'occasione dei fondi strutturali quale espediente per recuperare il

deficit di infrastrutturazione dei propri territori. Accanto alle realtà urbane è inoltre presente un cospicuo numero di contesti locali che hanno indirizzato la progettualità a favore della realizzazione di infrastrutture viarie al servizio di aree produttive, sia industriali (Termini Imerese, Casteltermini) che rurali (Villafrati).

Tabella

Infrastrutture	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Santa Ninfa	2,0
	Pachino	2,0
	Villafrati	1,9
	Grammichele	1,8
	Bisacchino	1,8
	Porto Empedocle	1,8
	Partanna	1,7
Infrastrutture	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Palermo	97.828.879
	Catania	76.439.529
	Milazzo	54.251.442
	Trapani	49.110.338
	Siracusa	29.758.663
	Lipari	29.438.418
	Lercara Friddi	28.472.844

Fonte. Il sistema informativo georeferenziato PUNTOSLO

Considerazioni finali: le criticità espresse dai PIT

Le criticità della progettazione integrata territoriale non dipendono se non in misura marginale, da singoli e specifici fattori. Sembra difficile, cioè, che un'esperienza possa risultare a rischio solo perché l'idea forza non è stata sufficientemente approfondita, le tecniche di monitoraggio e di valutazione del progetto sono parse immature e così via. Questi possono essere, eventualmente, i sintomi di qualche difficoltà più radicata che deve essere, comunque, indagata. "I problemi sono altri. Il primo, già anticipato, è di natura tecnica e culturale. Non si intende affermare che si possa fare a meno di regole a priori condivise, né di verifiche rigorose a consuntivo, ma solo che il problema qui delineato non dovrebbe essere ignorato. Un secondo asse problematico è più precisamente di natura programmatica, riguarda le relazioni tra vecchi e nuovi modi di intendere l'impegno delle risorse pubbliche: tra esigenze (più

tradizionali) di gestione distributiva della spesa e volontà (innovative) di concentrazione strategica degli investimenti rispetto a una selezione di temi e di ambiti. Non si può immaginare che questo passaggio non rappresenti un nodo problematico per molti sistemi politici e amministrativi” (Palermo, 2008). La stessa interpretazione degli attuali PIT, che in molte regioni tendono a coprire la maggior parte del territorio e solo in parte corrispondono ai requisiti preliminari di concentrazione degli interventi e di innovazione dei percorsi di sviluppo, sembra offrire una evidente conferma dell’esistenza del problema. Solo la capacità delle pubbliche istituzioni di gestire questo dilemma potrà garantire condizioni utili per lo sviluppo di una progettazione effettivamente territoriale e integrata. Ma questa osservazione introduce un terzo ordine di problema, che è di natura più propriamente politica: riguarda le forme e i modi con i quali i territori partecipano alla programmazione in corso. Il modello che viene proposto presuppone nello stesso tempo più mobilitazione locale e più guida istituzionale. In sostanza, si tende a riprendere una varietà di esperienze di sviluppo locale, che negli anni ’90 ha visto il protagonismo di un certo numero di sistemi locali in grado di esprimere capacità di auto-organizzazione e progettualità (dai Patti Territoriali ai programmi complessi di trasformazione o riqualificazione fisica).

È quasi immediato immaginare un nesso tra le esperienze dei PIT e precedenti sperimentazioni di programmi complessi, ma il modello di governance previsto presuppone anche un forte protagonismo regionale: le interpretazioni della progettazione integrata territoriale possono dipendere in misura rilevante, in qualche contesto, da tradizioni, orientamenti e pratiche delle programmazioni di settore. Comunque, la storia evolutiva del contesto tende ad assumere un ruolo importante per lo sviluppo dell’esperienza. L’analisi dei PIT sembra indicare che il metodo della programmazione 2000-2006 non riesce ad escludere singolarità e anche anomalie. “L’impianto per assi e misure crea qualche difficoltà nel momento in cui si tratta di costruire progetti territoriali e integrati, perché è evidente la difficoltà di coniugare temi tradizionalmente separati come lo sviluppo economico-sociale e le trasformazioni fisiche. Altri limiti possono essere individuati nel dualismo che ancora ampiamente sussiste fra iniziative locali (speciali, contingenti) e programmi più sistematici a scala regionale. Si può dubitare che i risultati auspicati possano essere raggiunti solo grazie a una varietà di iniziative estemporanee, promosse dal centro (Comunità europea o governo nazionale) e intraprese dai contesti locali più efficienti e dinamici (in grado ad esempio di vincere un bando di gara). Ma probabilmente non è neppure possibile immaginare che ogni problema di sviluppo possa essere ordinato e composto entro una gerarchia di programmi bene ordinati, dal livello centrale a quello regionale e locale” (Quaderni del Formez, 2003).

Queste valutazioni e ipotesi tendono a mettere in discussione alcuni aspetti non marginali della

vecchia programmazione.

Ecco di seguito alcune delle criticità emerse nella Progettazione integrata in Sicilia, ma che possono valere, per grandi linee, per tutta l'esperienza dei PIT nel Mezzogiorno d'Italia:

- sembra prevalere in più di un caso una logica di diffusione dei progetti sul territorio, invece della concentrazione degli investimenti su aree e temi cruciali per lo sviluppo;
- l'idea forza non è sempre il motore della progettazione, che risulta più condizionata dalle scelte territoriali o dalle domande locali;
- i meccanismi di coordinamento e di gestione, a scala regionale e locale, sembrano complicati tanto da suscitare dubbi sulla possibilità di successo (non a caso sono emerse tendenze alla semplificazione delle procedure);
- il processo di attuazione nei contesti regionali presenta un grado ancora elevato di differenziazione, sia nei modelli di governance che nelle regole istituzionali (pur in presenza di percorsi dettati dai vincoli fissati dalle regole comunitarie);
- per i singoli progetti integrati le diversità non riguardano tanto le regole, quanto i processi, ossia la capacità dei PI, entro un certo contesto istituzionale, di sperimentare forme originali di costruzione di coalizioni locali di sviluppo intorno all'attuazione del progetto (spesso non avviato anche per l'assenza di solidi partenariati locali);
- le situazioni presentano un grado di maturità più solido da punti di vista diversi e non necessariamente convergenti:
 - l'efficienza in termini di capacità gestionale e di spesa;
 - la sperimentazione progettuale (in particolare in relazione all'integrazione delle azioni formative nelle strategie di sviluppo messe a fuoco dai progetti);
 - la solidità delle relazioni partenariati che coinvolgono anche attori non istituzionali (ed in particolare attori economici);
- e poi ancora, come descritto nel contributo di Ignazio Vinci (Lanzani e Fedeli, 2004) spesso nella distribuzione territoriale degli interventi, sembrano prevalere logiche di tipo perequativo piuttosto che la ricerca di elementi di forte integrazione o la prefigurazione di reti e filiere realmente in grado di generare obiettivi di sviluppo sostenibili. Il risultato è la presenza di numerosi progetti integrati assimilabili alla categoria di "generalisti", senza cioè che sia rintracciabile una forte visione delle risorse locali e strategie adeguate all'insediamento di processi di valorizzazione;
- e ancora alla complessità della fase di costruzione dei progetti e dell'attuazione corrisponde un meccanismo di identificazione della risorsa territorio (attraverso i

nodi patrimoniali culturali e ambientali) che denota quasi sempre una scarsa tematizzazione del problema;

- manca una visione strutturale del territorio di area vasta che inglobi le spinte progettuali emergenti e che tenga conto delle diverse interdipendenze legate agli aspetti morfologici, alle reti di mobilità e all'accessibilità, alle dinamiche insediative e alle ulteriori conflittualità di ordine urbanistico, che i PIT tendono a non considerare;
- e infine, il contesto normativo sconta ritardi che tendono ad alienare la dimensione urbanistica dei processi di programmazione.

“I Patti, i PRUSST, i PIT hanno una prerogativa ormai rischiosa in comune; essi determinano una saturazione dei territori, diventano una forma elusiva di governo che aggira norme e strumenti locali di politica urbanistica (deroghe, varianti automatiche) e rappresentano una sorta di esercizio non coordinato di negoziazioni, fondamentalmente di carattere settoriale, che alimentano la frammentazione e la disorganicità del territorio” (Sbriziolo, 2003).

L'Accordo di Programma che viene indicato come lo strumento di garanzia dell'attuazione, ma anche come il contratto attraverso il quale le parti pubbliche s'impegnano alla realizzazione del PIT, dovrebbe contenere anche qui clausole di flessibilità in vista di ulteriori atti di programmazione con riflessi territoriali. Sotto questo profilo anche a livello urbanistico va affermato il principio della cosiddetta “pianificazione continua” attraverso la costruzione di strumenti urbanistici comunali flessibili, in grado di recepire le istanze derivanti dagli strumenti di programmazione ed il ricorso a meccanismi procedimentali consensuali tra i diversi livelli di governo per variare gli strumenti.

Emerge chiaramente dal Rapporto del Formez del dicembre 2007, “La Progettazione Integrata Territoriale nel 2000-2006. Elementi di analisi e interpretazione”, come una delle maggiori strozzature ad un'attuazione ordinata dei Progetti Integrati, anche in Sicilia, sia stata rappresentata, nel 2000-2006, dalla lunghezza, dalle incertezze, dai ripensamenti del processo di definizione e prima applicazione delle regole (sulle perimetrazioni, sui dispositivi attuativi, sui modelli di gestione, ecc.) da parte delle Regioni. Ripartire da zero con nuovi strumenti significa affrontare una lunga fase di riscrittura delle regole, di inevitabile incertezza e di dilatazione dei tempi di avvio dell'attuazione. Questo produce contraccolpi anche sulla qualità dell'azione locale. La scarsa chiarezza delle regole regionali rende, infatti, poco credibile il gioco collettivo delle politiche locali e spinge gli attori del territorio a comportamenti opportunistici. L'esecuzione finanziaria dei Progetti Integrati è nettamente al di sotto della media dei

Programmi Operativi dell'Obiettivo 1. A metà del 2007, le rilevazioni aggregate dell'IGRUE indicano che i POR hanno tassi di spesa superiori al 60% ed un impegno delle risorse sostanzialmente già completato. Secondo il monitoraggio dei PIT coordinato dalla Rete dei Nuclei, il tasso di spesa dei Progetti Integrati è inferiore al 20%. Lo scarto è impressionante e la conclusione non può che essere questa: il ricorso ai PIT, in complesso, non ha garantito una esecuzione degli interventi in linea con le regole e le scadenze dei Programmi cofinanziati dai fondi strutturali. Anche nelle regioni partite prima, ci sono forti polarizzazioni fra Progetti con buone o ottime percentuali di spesa (ad esempio in Sicilia) e Progetti con forti ritardi o sostanzialmente falliti. In conclusione: l'indiscutibile insufficienza nella performance complessiva di realizzazione dei PIT non dimostra che il livello locale sia incapace di spendere secondo le regole dei Programmi operativi. "Solo una parte dei Progetti Integrati è stata in grado di rispondere in modo efficiente alla sfida dell'attuazione nel campo dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali" (Colaizzo, 2007).

"Trarre lezioni dall'esperienza, ampliare il campo e l'usabilità delle valutazioni, sfruttare l'accumulazione di apprendimento e competenze sono principi chiave della strategia di programmazione ed attuazione delle politiche di sviluppo; questi principi sostengono l'innovazione delle stesse politiche e dei loro strumenti. La progettazione integrata lascia un capitale molto ampio di esperienze, che non va disperso ma deve essere analizzato e metabolizzato per migliorare le politiche future. Interrogarsi sugli strumenti e l'efficacia dell'azione locale, in un quadro di politiche nazionali e regionali di sviluppo più attente alla dimensione territoriale ed alla fattibilità dei progetti locali ha, quindi, una portata di grandissimo rilievo" (Colaizzo, 2007).

Mobilità e sviluppo locale nelle politiche comunitarie:
condizioni di efficacia, sinergie e spazi per la pianificazione

CAPITOLO SESTO

Conclusioni

1. Un bilancio critico della progettazione integrata territoriale

Lo strumento dei PIT sembrava ben prestarsi rispetto alle finalità della coesione territoriale. Offrendosi come contesto negoziale che intendeva indirizzare il cammino di sviluppo locale in coerenza con un riconosciuto profilo identitario del territorio, doveva indurre a ricompattare la rete degli attori locali su una prospettiva comune di azione. “Questa potenzialità, peraltro, cela anche un rischio: che la coesione si realizzi a scapito dell’idea-forza di sviluppo del territorio, costretta a stemperarsi in una diffusione “a pioggia” delle risorse che contraddice le ragioni stesse del PIT. Non si dimentichi che il PIT è stato concepito come occasione per generare redditività nelle trasformazioni grazie alla concentrazione finalizzata degli investimenti pubblici e privati, e non come strumento per ridistribuire equamente le risorse attese” (Palermo, 2006).

Non c’è dubbio, poi, che le regole che dovevano presiedere allo sviluppo delle relazioni interistituzionali nei PIT avrebbero dovuto ispirarsi al modello di una governance multilivello e aperta alla cooperazione pubblico - privato. E che dunque, una condizione di successo dei PIT poteva essere considerata la capacità di assunzione comune di responsabilità tra Comune, Provincia e Regione. Probabilmente non è stato così, e spesso si è assistito alla difficoltà di armonizzare i comportamenti delle principali istituzioni in gioco.

Riflessioni che nascono dalle esperienze che a vario titolo si sono fatte in materia di Progettazione Integrata del territorio, nel periodo di programmazione trascorso, inducono a credere che hanno avuto più successo le azioni di sviluppo che sono entrate in risonanza con le specificità dei territori, in particolare con le città, che sono lo snodo obbligato del mutamento contemporaneo. Fare pochi grandi progetti, per le opere pubbliche come per lo sviluppo locale, è un obiettivo storicamente difficile da conseguire nel nostro paese.

Il rafforzamento delle interdipendenze tra azioni locali e azioni sovralocali, tra azioni interne e azioni esterne ai PIT poteva evitare sprechi di risorse e in questo modo, probabilmente, si potevano sfruttare al meglio le risorse investite localmente, creando valore aggiunto territoriale.

Se la strategia del PSM era quella di concentrare gli investimenti programmati “sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo”, al fine di renderli più efficaci, la scelta di tali luoghi avrebbe dovuto essere piuttosto selettiva. Ma nel complesso così non è stato. L’impressione è che le Regioni, che avrebbero dovuto incanalare le risorse finanziarie verso i terreni più fertili, abbiano poi finito per favorire una sorta di irrigazione a pioggia su tutto o quasi il territorio.

La logica dell’integrazione progettuale è il perno fondamentale delle strategie e della capacità di successo dei Progetti Integrati Territoriali: è la complementarità tra i vari interventi che consente la realizzabilità, la fattibilità e la redditività dei singoli progetti di

investimento. In alcuni casi i PIT sono stati eccessivamente centrati su iniziative che implicassero un pressoché esclusivo intervento da lavori pubblici e da investimenti in piccole infrastrutture (interventi puntuali), eccessivamente basato sul finanziamento di investimenti di uno o più operatori pubblici.

Lo sviluppo dal basso, sperimentato in passato attraverso la Programmazione negoziata ed in particolare i Patti Territoriali prima dei PIT, ha mostrato un limite fondamentale: l'assenza di una forte progettualità, non solo economica, condivisa da più soggetti interessati ai diversi livelli, che ha determinato disarmonie, sfasature e conflitti tra le varie istituzioni, ruolo che risulta fondamentale nell'accompagnamento del processo di crescita.

Gli elementi di criticità estendibili a qualsiasi ipotesi di sviluppo dal basso sono riassumibili in:

- un'insufficiente analisi di tutti gli elementi del contesto;
- una mancata semplificazione delle procedure burocratiche;
- una progettualità socioeconomica non di elevata qualità.

Un limite molto serio dei PIT è rappresentato dalla difficoltà di raccordarsi con le iniziative di trasformazione del territorio, che esistono indipendentemente dal PIT stesso e dall'azione dei pubblici poteri in generale. Preoccupa anche la persistente separatezza nel Mezzogiorno tra politiche economiche, finanziarie e territoriali: il problema dei PIT non è stato spendere fondi aggiuntivi per obiettivi già individuati in altre sedi di programmazione, ma trovare un modo perché investimenti puntuali entrassero in una logica di rete capace di coinvolgere, con effetti positivi, un'area più vasta del territorio locale.

Sotto il profilo squisitamente urbanistico (come descritto nel capitolo precedente) è mancato il principio della cosiddetta "pianificazione continua" attraverso la costruzione di strumenti urbanistici comunali flessibili, in grado di recepire le istanze derivanti dagli strumenti di programmazione ed il ricorso a meccanismi procedimentali consensuali tra i diversi livelli di governo per variare gli strumenti.

Da una lettura dei Rapporti regionali si conferma che la mancanza di selettività ha avuto riflessi anche sull'efficacia e la capacità di impatto dei Progetti Integrati. La persistenza di una logica distributiva delle risorse e la mancanza di integrazione e concentrazione emerge come un punto di debolezza cardinale della progettazione integrata nelle varie regioni, anche per ammissione dei suoi stessi protagonisti. La progettazione integrata non è riuscita a promuovere sistematicamente iniziative locali ad alto potenziale di impatto, ovvero basate su:

1. una stretta applicazione dei concetti di integrazione progettuale e di concentrazione;
2. la capacità di produrre valore aggiunto territoriale;

3. un'adeguata mobilitazione locale.

Questo, però, non significa che non ci sia stata una piccola quota di buoni Progetti integrati.

La progettazione integrata lascia un capitale molto ampio di esperienze, che non va disperso ma deve essere analizzato e metabolizzato per migliorare le politiche future. Interrogarsi sugli strumenti e l'efficacia dell'azione locale, in un quadro di politiche nazionali e regionali di sviluppo più attente alla dimensione territoriale ed alla fattibilità dei progetti locali ha, quindi, una portata di grandissimo rilievo.

“Se l'obiettivo prioritario era e deve essere l'efficienza della spesa, non si può negare che progressi notevoli siano stati compiuti rispetto ai cicli precedenti della programmazione comunitaria. Oggi si può rilevare che il nostro Paese è in grado di competere in questo campo con i contesti internazionali più avanzati. Non bisogna avere molte illusioni sulla possibilità di mobilitazione di interessi privati in aree marginali in condizioni di elevata criticità. In questi casi non esiste probabilmente altra via che un forte impulso di iniziativa pubblica, al quale dovranno seguire politiche opportune di sostegno e di accompagnamento, fino a quando il sistema locale non sarà in grado di auto-organizzarsi. Potrebbe essere vana la speranza di poter utilmente applicare il metodo dei PTT in contesti con queste caratteristiche” (Palermo, 2008).

L'Unione Europea è stata, dunque, promotrice di modelli di intervento, approcci sperimentali e azioni pilota che hanno segnato (nel bene e nel male) le strategie e le iniziative degli Stati membri e che hanno delineato un quadro di riferimento per la progettazione dello sviluppo territoriale. D'altra parte, in relazione sia alla crisi degli approcci tradizionali, sia ai nuovi scenari delineati nel contesto europeo, in un numero rilevante di paesi (e certamente in Italia) si è assistito nel corso degli ultimi dieci anni a una progressiva regionalizzazione delle politiche di sviluppo e a un crescente protagonismo delle autorità e degli enti locali nella promozione e gestione di politiche di sostegno allo sviluppo territoriale. “Si tratta di una novità rilevante, anche dal punto di vista culturale, e del mutamento dei comportamenti e della routine di tutti gli attori, ma in particolar modo di quelli pubblici, che si è manifestata sia nella legislazione ordinaria regionale e nazionale, sia attraverso un processo di revisione costituzionale, non ancora compiuto, e che ha mutato radicalmente il campo degli attori e delle risorse contribuendo a rafforzare la più generale tendenza alla territorializzazione dei progetti di sviluppo” (Pasqui, 2005).

L'armatura infrastrutturale di un territorio, che non è composta esclusivamente dalle strade, dalle ferrovie e dagli aeroporti, ma anche dall'insieme delle reti tecnologiche, dai servizi industriali, dalle attrezzature logistiche, rappresenta un “supporto attivo territorializzato dei processi di sviluppo. Il destino dei fondi strutturali è quello di trattare e risolvere problemi di ordine economico e sociale e di natura strutturale” (Pasqui, 2005).

L'assunzione operativa del principio di selettività pone anche rilevanti problemi di carattere distributivo. "Se un programma finanzia soltanto un numero limitato di progetti (è il caso di programmi comunitari come Leader, Urban, ed Equal), è probabile che ciò possa produrre effetti di ulteriore deprivazione sulle aree che non sono state selezionate, generando dunque effetti perversi" (Pasqui, 2005).

Il QCS ha lasciato libere le regioni di definire le regole di attuazione in relazione alla strategia generale dei POR e dei Complementi di programmazione. Ciò ha comportato una forte differenziazione tra regione e regione in relazione:

- alle modalità di territorializzazione. In alcune regioni i territori dei PIT sono stati identificati attraverso procedure di natura analitica; in altre sono stati proposti dal basso e negoziati con la regione. In tutti i casi i PIT hanno, tuttavia, coperto quasi interamente il territorio regionale, in netta controtendenza rispetto al criterio di concentrazione e selettività invocato dal QCS;
- alle forme di selezione e valutazione dei progetti e delle singole operazioni. In alcuni casi la selezione dei PIT è avvenuta contestualmente all'identificazione delle operazioni rilevanti, in altre il processo è avvenuto in due passaggi successivi, con conseguenti problemi di relazione tra i PIT e gli altri interventi gestiti ordinariamente attraverso assi e misure;
- alle regole di governance. In alcuni casi il ruolo delle regioni è stato centrale, non solo nella definizione delle regole e nella selezione dei progetti, ma anche nella gestione e nell'accompagnamento. In altri, più forte è stato il ruolo giocato dai territori (comuni, province, agenzie di sviluppo e così via).

"A fronte di queste differenze regionali si possono, tuttavia, identificare alcuni tratti comuni nell'esperienza dei PIT attivati nelle regioni Obiettivo 1 :

- una notevole differenziazione del radicamento dei PIT nelle pratiche effettive di sviluppo territoriale e nella rete di attori mobilitati;
- una debolezza dei partenariati sociali e della partecipazione delle società locali, accompagnata spesso a comportamenti localistici e opportunistici da parte di attori istituzionali;
- "una scarsa capacità, in molti casi, di costruire i PIT a ridosso di processi e possibilità evolutive del territorio, con una conseguente omologazione delle idee forza anche in contesti assai diversi" (Pasqui, 2000).

Il caso dei PIT avviati con successo sembra confermare che la progettazione integrata ha maggiori possibilità di successo laddove da una parte costruisce a partire da una rete di attori e risorse già mobilitate e dall'altra funziona come dispositivo di attivazione e integrazione di nuove risorse. In altre parole, i PIT non appaiono rilevanti tanto come meccanismi di razionalizzazione della spesa (anzi, in questa prospettiva sembrano fallimentari in quanto la relazione con il dispositivo degli assi e delle misure è altamente problematica), quanto come occasioni di radicamento e consolidamento di strategie di sviluppo in contesti già attivi.

Mobilità e sviluppo locale nelle politiche comunitarie:
condizioni di efficacia, sinergie e spazi per la pianificazione

2. Città, infrastrutture e politiche territoriali nella programmazione 2007-2013: la prospettiva italiana e meridionale

Come la stessa strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione auspica, i programmi cofinanziati attraverso la politica di coesione dovrebbero concentrarsi, cito testualmente, anche per “rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo servizi di qualità e salvaguardando le potenzialità ambientali”. Le città, nella loro dimensione fortemente territoriale, rappresentano uno dei contesti locali per uno sviluppo più equilibrato, che prevede la creazione di comunità sostenibili sia nei centri urbani che in quelli rurali; inoltre, la dimensione territoriale della politica di coesione mira ad una maggiore coerenza con le altre politiche settoriali.

Nelle “Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013” del luglio 2005, si sottolinea nel paragrafo “Il contributo delle città alla crescita e all'occupazione”, il valore e l'importanza delle città insistendo, in particolare, sul miglioramento della competitività delle zone urbane, attraverso la creazione di gruppi e di reti, e sulla realizzazione di un maggiore equilibrio, in termini di sviluppo, tra le città più forti dal punto di vista economico e il resto della rete urbana. Le Linee Guida individuano due priorità che dovrebbero caratterizzare lo sviluppo delle zone urbane. Si tratta, da un lato dell'importanza del miglioramento della “competitività”, dall'altro del raggiungimento di un maggior “equilibrio” tra le città più forti economicamente e il resto della rete urbana. Il perseguimento di questi obiettivi passa anche attraverso l'attenzione verso i problemi specifici delle zone urbane come l'esclusione sociale, la criminalità, la scarsa qualità della vita nelle zone urbane svantaggiate; viene, inoltre, suggerito, al fine di affrontare le problematiche tipiche dei contesti urbani, come quelle economiche, ambientali e sociali, di giungere alla definizione di strategie partecipative ed integrate.

La Commissione, inoltre, ha predisposto un documento sul contributo delle città per la crescita e l'occupazione nelle regioni dell'UE, dal titolo “Politica di coesione e città: il contributo delle aree urbane alla crescita e all'occupazione nelle regioni”, presentato a Bristol in occasione dell'incontro del Consiglio dei Ministri sulle politiche regionali del dicembre 2005. Questo documento propone alcune indicazioni sulla promozione di un approccio più integrato e strategico in materia di sviluppo urbano e ha rappresentato la base per la stesura definitiva delle “Linee guida della strategia comunitaria per la coesione” che definirà il quadro e le priorità dei programmi finanziati dall'Unione europea nel periodo 2007-2013.

Si può affermare, quindi, che l'Unione Europea nel corso degli ultimi anni è andata affinando gli obiettivi e le strategie per lo sviluppo urbano, fornendo, oltre alle risorse economiche, precise indicazioni sulle priorità di intervento, sugli approcci progettuali, sulle

modalità di azione, cercando di creare migliori condizioni per le iniziative in ambito urbano e, soprattutto, per una partecipazione ampia dei soggetti direttamente ed indirettamente coinvolti dai processi di ri-generazione urbana. Come è possibile cogliere dai documenti citati, le linee comunitarie cercano di valorizzare quanto più possibile le pratiche positive delle esperienze precedenti e di porre rimedio ad alcuni loro limiti, fra l'altro enfatizzando la necessità di creare rapporti di cooperazione e di confronto tra le diverse realtà urbane.

Proprio l'esperienza maturata attraverso l'approccio allo sviluppo urbano in Italia richiama questioni come il decentramento, l'approccio integrato⁶⁵, il raccordo tra programmazione regionale e comunale, la cooperazione interistituzionale tra amministrazioni centrali, regionali e comunali.

Le "lezioni apprese" in vista della programmazione 2007-2013 — hanno spinto il Documento Strategico Preliminare Nazionale a sottolineare la necessità di:

- aumentare la selettività e il valore aggiunto dei progetti comunali;
- migliorare l'impianto strategico dei progetti rafforzandone le relazioni con la pianificazione urbanistica;
- superare evidenti debolezze nel sistema di criteri e nelle procedure di selezione;
- inseguire una maggiore qualità ed efficienza nella gestione.

In particolare, in riferimento al "salto di qualità nella gestione", vengono menzionati i rapporti Regioni - Comuni e si indica la necessità di un maggiore decentramento e semplificazione della gestione finanziaria e amministrativa dei programmi complessi di sviluppo urbano.

La programmazione urbana in Italia, come abbiamo visto, presenta alcuni "punti di forza" — quali l'integrazione, la cooperazione e il raccordo interistituzionale — che paiono anticipare alcuni principi presenti nel Documento Strategico Preliminare Nazionale; vi sono, però, alcuni elementi deboli che hanno caratterizzato la programmazione urbana in Italia. Vi è stata, infatti, la tendenza a non cogliere l'aspetto innovativo delle linee programmatiche della Commissione europea anche nella scelta della tipologia di interventi e a optare per interventi tesi alla riqualificazione fisica dell'ambiente urbano, favorendo la rigenerazione dell'ambiente fisico a discapito, appunto, degli effettivi elementi di innovazione che la stessa Commissione

⁶⁵ Vale la pena fare un breve approfondimento relativo al concetto di integrazione in Italia: come si legge nell'articolo di Carla Tedesco, "Europeizzazione e politiche urbane nel Mezzogiorno d'Italia", *Urbanistica*, n. 122, 2003, p. 49, "il concetto di integrazione è stato declinato in modo più ampio in Italia... in particolare, tratto comune delle iniziative intraprese in molte città meridionali è la concomitante presenza, spesso nella stessa area, di programmi comunitari e di altri cosiddetti "programmi complessi" nonché il tentativo di relazionare politiche e piani".

europea intendeva suggerire⁶⁶. L'Italia, infatti, risulta essere tra i paesi dell'allora Europa a 15⁶⁷, il paese che ha investito di più in interventi di rigenerazione fisica.

Sono state delineate due “aree comuni di riflessione operativa”:

- la prima riconducibile all'opportunità di valorizzare la funzione di servizio all'intera area del Mezzogiorno delle grandi città metropolitane e, soprattutto a come avvicinare tra loro, con collegamenti migliori, con una mobilità migliore, le città del Mezzogiorno;
- la seconda area di riflessione associata alla sollecitazione derivante dalla valutazione delle esperienze di progetti integrati urbani avviati in questa programmazione, che hanno evidenziato difficoltà, lentezze e timidezze operative nella relazione tra regioni e città.

Si legge, infatti, nel DSM 2007-2013: “non è cresciuta sufficientemente la capacità della Pubblica Amministrazione meridionale di progettare ed attuare, con tempi allineati alle medie europee, interventi integrati di sviluppo e la capacità di erogare servizi adeguati alle esigenze dei cittadini e delle imprese” anche se poi tra i punti di forza esplicitati sempre nello stesso capitolo del documento, nella parte dedicata ai risultati positivi della programmazione in atto, si legge: “I Progetti Integrati Territoriali, pur in una situazione certamente di non completa soddisfazione, di forte differenziazione e di necessità di affinamento della vocazione strategica e dell'impostazione operativa, stanno rappresentando sia un'occasione di riflessione e miglioramento dei processi di gestione delle politiche (non sempre pienamente compresa dagli osservatori), sia una rilevante esperienza di crescita della cooperazione interistituzionale verticale e, soprattutto, tra gli enti locali e tra le istituzioni ed il partenariato socioeconomico”.

“Inoltre, le città e le reti di città spesso indicano espressamente tra le caratteristiche della loro azione una attività di lobbying” (Perulli, 2004); è anche vero che le città si sono di fatto organizzate in reti forti, al fine di far valere la propria posizione, anche in materia di politiche di sviluppo, nel contesto europeo. La finalità è quella di tutelare i propri interessi e di “aumentare la capacità di influenzare i processi di decision – making”⁶⁸(Perulli, 2004). Forse è troppo presto per intendere le reti di città come un nuovo attore collettivo “in grado di prendere decisioni e di pesare nella formazione delle decisioni altrui, a partire da quelle prese da Bruxelles” (Perulli, 2004). Le città, infatti, stanno mostrando di volere esercitare una certa pressione nella definizione delle politiche dell'Unione Europea, proprio:

⁶⁶ Si veda l'articolo di Carla Tedesco, "Europeizzazione e politiche urbane nel Mezzogiorno d'Italia", *Urbanistica*, num. 122, 2003, p. 49.

⁶⁷ Europa a 15: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Gran. Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia.

⁶⁸ Processi che portano alla decisione.

1. riunendosi in reti e attraverso l'organizzazione di forum di scambio e confronto;
2. cercando di individuare punti di contatto e le differenze;
3. mettendo a fuoco ed elaborando una visione condivisa delle priorità di sviluppo urbano;
4. promuovendo analisi e valutazioni comuni circa i problemi emergenti ed elaborando spesso indirizzi congiunti per l'intervento. In questo senso, le reti di città manifestano anche il tentativo da parte delle città di spingere le istituzioni di livello superiore a confrontarsi con problemi più concreti, elaborando strategie che siano maggiormente corrispondenti e adeguate alle caratteristiche e alle peculiarità delle emergenze sulle quali si intende intervenire, alle specificità dei territori e delle diverse città dell'Unione.

Un elemento di interesse da cogliere nella costituzione e nel funzionamento di queste reti è la capacità delle città di trasformare il tradizionale approccio di governo del territorio, avviando nuove forme di gestione e, soprattutto, di spingersi a promuovere un complesso processo di governance: “Il fenomeno delle reti suggerisce che sia avvenuto un rafforzamento del fenomeno del peso politico delle città e, soprattutto, della loro influenza strategica e negoziale, mediante forme di coordinamento tra municipi, ma anche di relazione con le altre entità come regioni, stati, imprese e la stessa Unione europea” (Perulli, 2004).

Dal QCS 2000-2006, come detto in precedenza, emerge che le motivazioni che hanno portato la programmazione per lo sviluppo 2000-2006 alla scelta dello strumento della progettazione integrata territoriale sono riconducibili alla consapevolezza che concentrare gli investimenti lì dove ritenuto cruciale poteva produrre “effetti incisivi” e un maggior livello di efficacia; la forte caratterizzazione di progetti con una loro specifica identità avrebbe dovuto garantirne la coerenza interna, la concentrazione e la verificabilità (in termini di risultati e di efficacia) dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio. Anche per la selezione dei Progetti Integrati, in quello stesso periodo, si legge come questa doveva avvenire “avendo ben presente che gli interventi non dovevano essere distribuiti uniformemente sul territorio, ma concentrati e coerenti con le scelte delle Regioni sul ruolo delle singole città”.

Nel Documento Strategico Mezzogiorno viene espresso, anche, sulla base della valutazione delle esperienze di Progetti Integrati urbani avviate nella programmazione 2000-2006, un giudizio secondo il quale questa esperienza “ha evidenziato difficoltà, lentezze e timidezze operative nella relazione tra regioni e città, che è opportuno considerare con attenzione nella definizione delle procedure operative”. Viene, quindi, indicata la necessità di rafforzare gli interventi infrastrutturali, andando oltre e privilegiando, proprio per l'attuazione

della strategia di rafforzamento delle città e delle reti urbane, “l’effettivo sviluppo di funzioni” attraverso la ricerca, ad esempio, “di migliori modalità di interlocuzione e comprensione reciproca tra regioni e città”. In generale, l’esperienza della progettazione integrata — nonostante le difficoltà — è comunque considerata in modo positivo dalle Regioni, che hanno utilizzato questa occasione per costruire una modalità più diretta di dialogo con gli Enti locali⁶⁹.

Come si legge nello stesso Documento, l’esperienza dei progetti integrati urbani indica possibili aree di miglioramento riconducibili:

- all’adozione di piani di investimenti più efficaci nel loro livello di integrazione e nella sequenza del ciclo progettuale;
- ad una maggiore attenzione alla reale maturità e fattibilità tecnico-urbanistica e istituzionale degli interventi da ammettere a finanziamento;
- all’aumento della coerenza strategico-operativa tra obiettivi della programmazione regionale e gli investimenti.

Viene, inoltre, sottolineata l’importanza della pianificazione strategica⁷⁰, anche se in molti contesti non ancora normata (caso Sicilia), che potrebbe costituire una solida base su cui “costruire i necessari processi evolutivi per le preparazioni dei futuri progetti urbani”⁷¹. Nel documento viene sottolineata, anche, l’importanza di un’adeguata definizione e aggiornamento degli strumenti ordinari di pianificazione, controllo e gestione urbanistica e ambientale (in assenza dei quali è difficile progettare la promozione di funzioni).

In questo senso va discusso il richiamo alla città nel DSN come “dimensione territoriale” di intervento, mentre forse si sarebbe dovuto ipotizzare ancora la città come un obiettivo strategico dell’azione integrata, indicando alcune tematiche come essenziali, non solo per affrontare le drammatiche emergenze delle nostre città, ma anche per esaltare le possibilità di trasversalità tra settori di intervento, tra politiche e pratiche non esclusivamente urbane. “Temi come le periferie (dove la riqualificazione fisica delle attrezzature urbane e del patrimonio edilizio si deve congiungere in modo indispensabile con le politiche sociali, con le iniziative per l’occupazione, la formazione) o, piuttosto, il recupero ambientale di alcuni ambiti urbani

⁶⁹ Le Regioni hanno mobilitato le proprie strutture sperimentando forme più pregnanti di delega dell’attuazione verso raggruppamenti formali di enti locali (Abruzzo; Molise; Campania; Sicilia; Puglia; Basilicata). Anche nei casi in cui l’esperienza realizzata è stata giudicata ancora insoddisfacente (Sardegna) o molto parziale (Calabria), ciò non implica una negazione del modello, quanto piuttosto la necessità di una più forte mobilitazione pro-attiva, che peraltro nel caso della Sardegna si è già avviata da tempo; anche in Calabria, peraltro, sono da registrarsi progressi nell’avanzamento procedurale necessario a consentire ai progetti di entrare nella fase attuativa. Da “Documento Strategico Mezzogiorno- Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007 – 2013”.

⁷⁰ Ci si riferisce ai piani strategici finanziati dalla delibera CIPE 20/04, identificati dalle Regioni nel marzo 2005 e attualmente in preparazione. Si veda: tavolo inter-istituzionale per la “Riserva Aree Urbane” del FAS, Delibera CIPE n. 20/2004 “I piani strategici per le città e aree metropolitane” (punto 11.i documento Priorità e Criteri), Orientamenti.

⁷¹ A questo proposito si vedano anche le indicazioni dalle Linee Guida della Commissione europea sulla programmazione 2007-2013, in particolare nel paragrafo dedicato alle Città, quando vi è l’indicazione netta di dotarsi di un Piano di sviluppo a medio-lungo termine per il risanamento urbano, che viene visto come lo strumento in grado di garantire coerenza tra gli interventi e la loro qualità ambientale.

(nell'ottica di valorizzazione delle risorse locali, riqualificazione dei siti, innovazione delle procedure, nuova occupazione attraverso nuove professionalità in settori emergenti, ecc.) o ancora la creazione di infrastrutture di trasporto di massa (alla quale si accompagna generalmente un processo di riorganizzazione urbana e territoriale, di ridefinizione di servizi ed attrezzature, diminuzione degli impatti ambientali, potenziamento del trasporto pubblico, sostegno all'occupazione, ecc.) sono solo alcuni temi che avrebbero potuto rappresentare aree strategiche per un'azione realmente integrata che rischia altrimenti di perdersi in numerosi rivoli carsici⁷².

⁷² Da Newsletter sulla Progettazione Integrata di febbraio 2006.

3. Infrastrutture per la mobilità e sviluppo locale nel governo del territorio: questioni e tentativi di innovazione

Oggi le infrastrutture per la mobilità si configurano come interventi sconnessi dai piani territoriali e urbanistici, e separate dal progetto di architettura, dal controllo qualitativo e, soprattutto, dall'identità del luogo.

La pianificazione territoriale deve ritrovare il proprio specifico compito di:

1. favorire l'integrazione fra investimenti settoriali e politiche di area, contribuendo a mettere in rilievo gli effetti di territorialità degli investimenti infrastrutturali;
2. valorizzare le interazioni fra condizioni e risorse presenti e potenziali in un determinato contesto e le risorse aggiuntive che i nuovi interventi possono produrre.

Si tratta, cioè, di passare a logiche di pianificazione più adatte ad affrontare in maniera interattiva i processi di trasformazione (come occasioni per costruire il piano) che, comunque, avvengono sia diretti dall'alto, sia soprattutto, originati dal basso.

L'opera infrastrutturale per essere parte integrante del contesto locale in cui si inserisce dovrà essere in grado, innanzitutto, di:

- garantire la massima integrazione con il paesaggio e con l'identità dei luoghi;
- rispettare in modo particolare le caratteristiche ambientali dei territori (più in generale delle preesistenze territoriali);
- essere di supporto allo sviluppo socioeconomico locale.

È necessaria un'immagine unitaria di scelte per la mobilità e i trasporti entro un quadro unico di pianificazione fisica degli interventi e di governo del territorio, attraverso:

1. la semplificazione del processo di formazione e di verifica delle scelte locali di governo del territorio, promuovendo e sostenendo la pianificazione provinciale e di area vasta, come quadro di coordinamento ed occasione di servizio per la pianificazione locale, definendo i limiti e le opportunità delle trasformazioni territoriali di grande scala ed orientando la pianificazione locale alla valorizzazione del territorio in un quadro di sviluppo sostenibile;
2. la promozione di rapporti virtuosi tra pianificazione territoriale e pianificazione delle infrastrutture, definendo i contenuti e i modi di uno sviluppo armonico degli insediamenti e della loro dotazione di attrezzature ed infrastrutture e ripristinando le regole fondamentali della buona progettazione urbana ed infrastrutturale;

3. la costruzione di rapporti sinergici fra il sistema di governo del territorio e le iniziative di tutela ambientale e di programmazione dello sviluppo come garanzia di una sollecita attuazione delle scelte di governo territoriale.

La complessità di questi processi richiede l'azione collettiva di una molteplicità di soggetti istituzionali, economici e sociali, portatori di interessi spesso configgenti, e ciò impone, per garantire la realizzabilità degli obiettivi assunti, un'ampia condivisione delle scelte progettuali, perseguibile solo attraverso idonei processi di concertazione. Ciò significa passare da un'urbanistica "per provvedimenti" a un'urbanistica "per accordi" basata su processi di concertazione inter-istituzionale, di negoziazione fra gli attori, di partnership pubblico-privata.

Un'efficace azione di governance deve rendere, infatti, il territorio in grado di gestire il complesso delle relazioni di scambio, di offrire beni e servizi attraenti, di costruire, difendere e possibilmente accrescere i propri vantaggi competitivi. Una governance territoriale come quella prefigurata richiede la definizione di processi di integrazione interna (capacità del territorio di "fare sistema") e di integrazione esterna (capacità del territorio di rapportarsi collettivamente nei confronti dell'esterno) e la territorializzazione delle azioni, delle politiche e dei progetti. Una governance di questo tipo deve fondarsi su alcune condizioni fondamentali: Regione e Province devono, anzitutto, imporsi come ambiti di rappresentanza e di coordinamento istituzionale ma al contempo dialogare con quei sistemi locali in grado di giocare un ruolo attivo nei processi di sviluppo. In secondo luogo, le problematiche di ogni singolo territorio devono essere affrontate privilegiando l'approccio cooperativo/negoziato. Infine, i diversi livelli istituzionali devono garantire forme di governo del territorio fondate sulla concertazione.

Ne discende un modello di Piano territoriale regionale pensato come uno strumento di governance attraverso cui:

- realizzare un dialogo "virtuoso" tra pianificazione del territorio e programmazione dello sviluppo socio-economico;
- attuare concretamente il contenuto strategico della pianificazione;
- adeguare le politiche regionali ai temi e agli approcci dell'European Spatial Planning, in particolare attraverso l'applicazione delle indicazioni contenute nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo;
- integrare politiche settoriali e interessi di parte attraverso la costruzione di visioni di sviluppo per i singoli sistemi locali territoriali e per la Regione nel suo complesso.

Affinché ciò si realizzi occorre, come detto, che la Regione definisca le invarianti territoriali/ambientali e gli obiettivi strategici da perseguire; solo così potrà concretizzarsi la valorizzazione dei sistemi locali territoriali quali soggetti promotori dello sviluppo.

Il piano deve costituire il quadro strategico di riferimento per le diverse politiche che agiscono sul territorio regionale (programmazioni regionali di settore, i piani territoriali provinciali e comunali, la programmazione negoziata). Il quadro delle politiche deve essere strettamente commisurato alle risorse, agli esiti dei processi decisionali e partecipativi, al fattore tempo e al monitoraggio delle politiche in atto. E' all'interno di questa logica che il piano dovrà essere in grado di definire un insieme di politiche finalizzate al perseguimento della competitività economica, della coesione territoriale e della sostenibilità ambientale, combinando la tutela dei luoghi con la loro valorizzazione e con il più generale sviluppo delle comunità locali.

Per configurarsi come reale occasione di sviluppo territoriale, il complesso infrastrutturale deve trovare un adeguato sostegno nelle strategie e nelle pratiche della programmazione e della pianificazione locale e regionale. Queste ultime non possono non assumere come riferimento strategico la prospettiva dell'integrazione territoriale dei nodi infrastrutturali e di servizio, in alternativa al più semplice disegno dell'interconnessione trasportistica fra i centri generatori di immediati risultati economici.

Il Piano regionale dovrà, quindi, operare per un'efficace attivazione dei sistemi locali, coglierne la specificità e inglobandone la capacità di auto-organizzazione. Questa sfida richiede di superare la frammentazione amministrativa e la scarsa attitudine alla cooperazione istituzionale, mettendo in atto un innovativo metodo di governance e richiede, inoltre, di promuovere una progettazione collettiva, mettendo in rete soggetti e gruppi intorno a strategie condivise, per costruire progetti territoriali radicati nelle dotazioni e nelle potenzialità locali. Queste esperienze devono essere accompagnate da una ricomposizione dal basso verso il livello regionale degli interessi locali e dall'esigenza di un profondo rinnovamento del quadro legislativo, delle procedure e dei metodi di governo del territorio.

E ciò significa che sul fronte normativo:

- occorre, innanzitutto, che al tema della mobilità venga dedicata maggiore attenzione nella definizione dell'assetto urbanistico (e quindi nella norma che lo regola);
- è necessario, inoltre, ridurre, semplificare e rendere più coerenti gli strumenti di pianificazione settoriale, prefigurando un assetto che preveda come unico strumento il Piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS) con i suoi articolati piani attuativi.

In Sicilia, lentamente, si è avviata una prima stagione di pianificazione a livello provinciale, nella quale si intravede un tentativo mal riuscito di approccio al tema delle infrastrutture per la mobilità: si prediligono interventi di riordino della mobilità interna, che si traducono in una sostanziale rinuncia alla realizzazione di interventi infrastrutturali, richiedenti normalmente investimenti e tempi di realizzazione notevoli. Si rinuncia, di fatto, a garantire uno sviluppo omogeneo di tutto il territorio attraverso i collegamenti, mentre in alcuni contesti come la Puglia, si punta a promuovere rapporti virtuosi tra pianificazione territoriale e pianificazione delle infrastrutture. Anche in contesti non strettamente legati al Meridione d' Italia, negli ultimi anni, si sono diffuse buone pratiche di co-pianificazione e di sinergia tra processi di sviluppo locale e sviluppo delle infrastrutture per il trasporto e la mobilità, vedi l'esperienza del Piano territoriale di coordinamento in Piemonte.

In Puglia, il DRAG (Documento Regionale di Assetto Generale) - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei Piani Urbanistici Generali (PUG) - è inteso a definire un assetto ottimale e condiviso di questo contesto, da prefigurare e disciplinare attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale regionale, nonché attraverso indirizzi alla pianificazione provinciale e comunale, che con tali strumenti devono risultare compatibili. Negli intenti il Documento ha l'obiettivo, come anticipato in precedenza, di promuovere sinergie tra pianificazione territoriale e pianificazione delle infrastrutture, definendo i contenuti e i modi di uno sviluppo armonico degli insediamenti e della loro dotazione di attrezzature ed infrastrutture e ripristinando le regole fondamentali della buona progettazione urbana ed infrastrutturale.

Il Documento si configura come un testo di Linee Guida che è finalizzato a fornire alle Province indirizzi e orientamenti in grado di contribuire in modo efficace alla redazione ed approvazione dei loro strumenti di pianificazione.

Gli obiettivi del DRAG, desumibili dal Programma di mandato dell'Assessorato all'Assetto del Territorio della Regione Puglia, possono essere sintetizzati nei seguenti cinque punti:

1. la tutela e la valorizzazione del paesaggio, attraverso il rinnovamento degli strumenti di pianificazione vigenti secondo le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio;
2. il miglioramento della qualità dell'ambiente e della vita delle popolazioni, attraverso il sostegno all'innovazione delle pratiche di pianificazione locale perché questa, riconosciuto l'esaurimento della spinta all'espansione urbana, si orienti decisamente verso il recupero dei tessuti urbani consolidati, la riqualificazione delle aree degradate e la bonifica delle aree inquinate;

3. la semplificazione del processo di formazione e di verifica delle scelte locali di governo del territorio;
4. una più efficiente e sostenibile pianificazione infrastrutturale;
5. la garanzia di una sollecita attuazione delle scelte di governo territoriale, attraverso la più generale costruzione di rapporti sinergici fra il sistema di governo del territorio e le iniziative di tutela ambientale e di programmazione dello sviluppo.

Il DRAG deve occuparsi di definire le linee generali dell'assetto del territorio regionale, attraverso strumenti di pianificazione che, essendo finalizzati a fornire uno schema dei servizi infrastrutturali di interesse generale, assumano i caratteri di quadro territoriale di riferimento per le pianificazioni di settore competenti alla definizione, tra le altre, delle principali infrastrutture della mobilità e dei trasporti.

Conseguentemente, l'attività di elaborazione del DRAG si articola nelle seguenti cinque "Aree tematiche", corrispondenti agli obiettivi formulati in precedenza:

1. la pianificazione paesaggistica;
2. l'indirizzo alla pianificazione comunale;
3. l'indirizzo alla pianificazione provinciale;
4. la pianificazione infrastrutturale;
5. l'integrazione della pianificazione settoriale e della programmazione.

Il Documento è il principale atto regionale di governo del territorio previsto dalla Legge Regionale n. 20 del 27 luglio 2001, "Norme generali di governo e uso del territorio".

Il Documento di Indirizzi è rivolto, soprattutto, ai Comuni pugliesi che possono disporre di chiari orientamenti per la redazione dei nuovi Piani Urbanistici Generali (PUG), favorendo la diffusione di buone pratiche di pianificazione urbanistica e nello spirito di collaborazione fra Regione ed Enti locali in ogni fase del processo di pianificazione.

Intento principale dell'Assessorato è contribuire anche a migliorare le pratiche di pianificazione urbanistica comunale e la loro efficacia, dando concreta attuazione ai nuovi obiettivi e principi della pianificazione urbanistica, ma anche stimolare i Comuni alla redazione di PUG intercomunali o almeno di quadri conoscitivi e di assetto strutturale condivisi, specie per i sistemi interessati da processi di metropolizzazione e per i piccoli centri, individuando a tal fine appositi incentivi. Tra gli aspetti maggiormente innovativi del nuovo sistema di pianificazione comunale, l'adozione del cosiddetto metodo della co-pianificazione, sostituendo l'approccio gerarchico nell'approvazione del piano comunale da parte della Regione con un approccio fondato sulla stretta collaborazione fra Regione e Comuni, sulla condivisione di

conoscenze e strategie con i Comuni contermini, le Province e gli altri enti pubblici, nonché con i soggetti sociali e gli operatori del territorio, per agevolare sia il controllo di compatibilità regionale sia la traduzione delle previsioni dei piani in concrete realizzazioni in tempi rapidi e certi; poi, ancora, la rilevanza della partecipazione civica alla formazione del Piano sin dalla fase iniziale.

Particolare enfasi nel DRAG viene data a più livelli al bilancio tra disponibilità pubbliche e investimenti per dotazione infrastrutturale. Ciò avviene, ad esempio, nel vincolo che il DRAG sembra imporre alla realizzazione di dotazioni previste nella programmazione delle opere pubbliche previa verifica di disponibilità finanziaria, enfatizzando l'autosostenibilità economica.

La pianificazione degli insediamenti, tradizionalmente programmata e gestita dalla disciplina urbanistica, ha sempre sofferto delle conseguenze derivanti dalla frammentazione delle competenze, e in particolare ha sofferto della mancanza di coordinamento tra previsioni residenziali e produttive e programmazione ed attuazione delle opere infrastrutturali. Quest'ultima ha, infatti, dovuto spesso rincorrere una domanda pregressa ed incoerente, dettata da logiche di insediamento, per lo più imposte da interessi immobiliari. Inoltre, l'offerta di infrastrutture ha quasi sempre risposto ad esigenze esclusivamente funzionali e di economia, trascurando in modo sistematico i temi dell'inserimento nel contesto, con evidenti danni all'ambiente e al paesaggio.

Il DRAG è inteso a contrastare la descritta logica di incoerenza e a fornire, insieme agli indirizzi per la formazione degli strumenti di pianificazione comunale (PUG) e provinciale (PTCP), uno "schema dei servizi infrastrutturali di interesse generale", di livello regionale, vale a dire un insieme di indirizzi ed orientamenti per la corretta localizzazione e il dimensionamento delle reti, dei relativi impianti e delle grandi attrezzature, di rango regionale, la cui individuazione e programmazione è affidata alle pianificazioni di settore, al fine di garantire uno sviluppo integrato degli insediamenti umani e delle infrastrutture al loro servizio. Obiettivo prioritario di questa parte di DRAG sarà, dunque, la definizione dei criteri di localizzazione di queste opere, nonché dei caratteri prestazionali a cui esse devono rispondere per un armonico rapporto con gli insediamenti di cui costituiranno indispensabile servizio. La base conoscitiva per la definizione degli orientamenti di assetto territoriale assunti nel DRAG in materia di infrastrutture, anche per la mobilità e il trasporto, è costituita dai piani settoriali regionali, che definiscono le politiche di intervento della Regione nelle diverse materie di amministrazione.

L'integrazione delle politiche, in un quadro di cooperazione interistituzionale, è un terreno che richiede nuovo impulso. In questa direzione il documento "Accessibilità e mobilità in Piemonte: la gestione del processo di pianificazione del gennaio 2010", intende proporsi

come riferimento per la gestione del processo di pianificazione - concertata e coordinata a tutti i livelli istituzionali - per la definizione di assetti e di progetti strategici verso cui far confluire le risorse disponibili. Un approccio interdisciplinare, quindi, in cui i trasporti non possono più essere considerati settore di risulta, ma elemento di un articolato sistema di relazione che fa capo a diverse discipline e competenze.

A partire dai trasporti, si ha una positiva rottura dei meccanismi conservativi, verso nuovi approcci progettuali e verso una nuova stagione di confronto e partecipazione al processo decisionale. Il processo di pianificazione dei trasporti (il tradizionale piano dei trasporti), come contenuto nello stesso documento, dovrebbe, quindi, essere articolato in più livelli: secondo il documento di Visione Strutturale e Strategica (VSS), secondo Piani settoriali, e secondo Progetti strategici (per ambiti territoriali - i progetti di territorio), attraverso i quali la pianificazione regionale deve raggiungere l'operatività.

Il VSS è un documento di "visione", di tipo strutturale, cioè di lungo periodo e concernente le scelte portanti di tipo strategico. Esso trae elementi e porta a sintesi i Piani settoriali e i progetti strategici, ai quali spetta il compito di ancorare i grandi progetti infrastrutturali al territorio, curandone un equilibrato sviluppo.

Le città sono il punto caldo dell'ambiente della mobilità e ciò richiede l'avvio energetico di una strategia comune che la Regione intende costruire con il complesso degli enti locali, mettendo in atto per quanto di propria competenza, tutte le misure necessarie, e trasferendo in essa le pratiche che a livello internazionale, si sono dimostrate più efficaci per realizzare un ambiente di vita salubre per i cittadini.

Nessun processo riformatore può, ormai, prescindere da un coinvolgimento che, partendo dal basso, si rivolga, in uno spirito partecipativo, ai livelli più elevati di governo e sia capace di rappresentare e dare sintesi alle scelte strategiche, programmatiche, di pianificazione e di controllo. L'obiettivo è quello di pervenire a meccanismi di concertazione tra i diversi livelli decisionali sostituendo alle relazioni gerarchiche fra i consueti livelli istituzionali, appunto, un approccio cooperativo/negoziale a livello dei singoli ambiti territoriali e istituzionali. Dal governo come azione, che provvede a fornire direttamente una soluzione ai problemi, si afferma ora la ricerca di soluzioni differenziate che coinvolgano un ampio ventaglio di soggetti, trasformando quella di governo in un'azione che le renda possibili.

Da qui, dunque, l'attivazione di un processo d'interpretazione - progettazione - decisione, da attuarsi a livello dei singoli sistemi locali territoriali, che nasca dalla loro specificità, dalle loro tradizioni e dai valori espressi dalle collettività locali.

Il Piano non è, dunque, soltanto un atto di governo, ma può rappresentare lo strumento inserito in un processo nel quale sono contenuti sia gli elementi alla base del patto fra una molteplicità di attori e interessi, sia i punti per la definizione di accordi successivi.

Il piano definisce un insieme di politiche finalizzate al perseguimento della competitività economica, della coesione territoriale e della sostenibilità ambientale:

- implementazione della cooperazione territoriale europea attraverso il coordinamento e la partecipazione regionale alla programmazione comunitaria;
- valorizzazione della competitività della regione attraverso il valore aggiunto territoriale;
- promozione del criterio della cooperazione e compartecipazione;
- integrazione delle politiche di sviluppo infrastrutturale con le esigenze di tutela del territorio e di garanzia di vivibilità per il territorio stesso.

Lo sviluppo trasportistico regionale è avvantaggiato dal fatto che già ai livelli dei piani regolatori generali dei comuni compresi nelle aree interessate dagli interventi, questi prevedono, per i prossimi anni, il potenziamento infrastrutturale. E', di conseguenza, quasi scontato sottolineare come i Piani regolatori vigenti tendano a individuare la massima disponibilità delle aree edificabili al fine di proporle sul mercato nei momenti e nelle contingenze più opportune.

Le carenze infrastrutturali di cui soffre il nostro paese sono solitamente ascritte a due cause principali: una cronica difficoltà di investimento e una scarsa capacità organizzativa. In Piemonte queste due cause sono state in gran parte rimosse, anche se non completamente. C'è, tuttavia, una terza importante ragione che sta a monte del deficit infrastrutturale: la scarsa, a volte nulla, integrazione fra investimenti settoriali e politiche territoriali. Potremmo definire questo aspetto nei termini di carenza di integrazione territoriale.

E' evidente che un Piano volto ad affrontare le sfide enunciate debba abbandonare il carattere conformativo delle passate esperienze, ormai lontano dalle esigenze attuali e dalle sperimentazioni in atto in molte regione italiane, per abbracciare piuttosto uno stile di policy consolidatosi in un cospicuo insieme di pratiche di sviluppo territoriale sperimentate nel nostro paese e in Europa, sia nel settore della programmazione dello sviluppo locale che in quello della pianificazione territoriale. Queste esperienze hanno avviato la ricomposizione dal basso verso il livello regionale degli interessi locali, esprimendo l'esigenza di un profondo rinnovamento del quadro legislativo, delle procedure e dei metodi di governo del territorio.

La continua crescita della mobilità individuale, il divario fra trasporto individuale e trasporto pubblico e l'impennata del tasso di motorizzazione sono connotati inconfondibili della città dispersa.

Emerge, quindi, la necessità di un'efficace azione correttiva anche da parte della pianificazione territoriale provinciale, strettamente integrata con la pianificazione dei trasporti; è però anche evidente che quest'azione richiede una più energica azione della pianificazione regionale in grado di definire con maggior rigore le linee guida alle quali deve attenersi la pianificazione urbanistica dei Comuni, per evitare il fenomeno della dispersione insediativa.

Questa visione complessiva dovrebbe essere alla base di un nuovo disegno dell'assetto territoriale e della mobilità regionale in tutte le regioni e costituire il nocciolo di una vera riforma del governo dell'urbanistica.

I progetti di territorio che traggono spunto dalle potenzialità indotte dall'incremento di accessibilità, costituiscono ambiti di governo, di sviluppo e di riordino: di progettualità sovracomunale, di ricostruzione delle centralità (anche rispetto ai nodi delle reti corte), di ricucitura e riqualificazione di fenomeni di dispersione urbana, di riqualificazione ambientale, di "territorializzazione" dei sistemi di trasporto pubblico (ferroviari e su gomma); in sintesi, di governo degli esiti dell'incremento di accessibilità.

BIBLIOGRAFIA CONSULTATA

- Alò C., Di Rosa G. (1990), *Il Grande Gap infrastrutturale: l'Italia ai margini dell'Europa*, Sipi, Roma.
- Barca F., G. Pellegrini (2000), "Politiche di sviluppo per la competitività territoriale in Europa: note sul programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d'Italia", *First Annual Workshop*, University Bologna Centre, Buenos Aires.
- Belli A. (1979), *Potere e territorio nel Mezzogiorno d'Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Belli A., De Luca G., Fabbro S., Mesolella A., Ombuen S., Properzi P. (a cura di) (2008), *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, Franco Angeli/Urbanistica, Milano.
- Bellicini L. (1996), "Infrastrutture. Italia e Europa a confronto" in Clementi A. (a cura di), *Infrastrutture e progetti di territorio*, Fratelli Palombi Editori, Roma op.cit., pp.47-111.
- Benevolo L. (1963), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.
- Benevolo L. (1986), *Storia della città*, Laterza, Bari.
- Bianchi T., Casavola P. (2008), *I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006, Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Uval, Num.17.
- Bobbio L. (1999), "Un processo equo per una localizzazione equa", in Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di), *Perché proprio qui. Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano.
- Bocchino A., Guerrieri P., Pedalino G., Perrotta M., Ripa E., Sandullo S. (2006), *Le grandi direttrici di sviluppo delle reti TEN-T*, Lavori Master thesis, Stoà.
- Bologna S. (1998), "Trasporti e Logistica come fattore di competitività di una regione", in Perulli F. (a cura di) *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino, pp.152-186.
- Bonanno F. (2001), "I PIT: uno strumento attuativo di eccellenza", in *Urbanistica Informazioni*, n. 180/2001.
- Camagni R. (1998), "La città nelle politiche territoriali europee", in *Urbanistica*, num. 111, p.58.
- Carta M. (2005), "Il corridoio meridiano come "dispositivo territoriale" nello scenario di un Piano strategico del Mediterraneo", *XXV Congresso INU- Infrastrutture, città e territori*.
- Carta M. (2009), *Governare l'evoluzione. Principi, metodi e progetti per una urbanistica in azione*, Franco Angeli, Milano, parte 3 - Governare il mutamento.
- Cempella F. (1996) "Territorio, infrastrutture e ruolo dell'amministrazione centrale", in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano. Temi e immagini del mutamento*, vol.1, Roma-Bari, LaTerza, pp.13-42.
- CIG (Commissione Intergovernativa Italo – francese per la nuova linea ferroviaria Torino – Lione) (2000), *Nuovo collegamento ferroviario Torino – Lione. Rapporto del gruppo di lavoro economia e finanza*, Roma.
- CISL, FIT (2009), *Trasporti in Sicilia e Calabria*.
- Clementi A., Pavia R. (1999), *Territori e spazi delle infrastrutture*, Transeuropa Interspazi, Ancona.

- Clementi A. (a cura di) (1999a), *Infrastrutture e progetti di territorio*, Fratelli Palombi Editori, Roma, pp.47-111.
- Clementi A. (a cura di) (1999b), *Infrastrutture e piani urbanistici*, Fratelli Palombi Editori, Roma.
- Clementi A. (2002), "Il progetto di territorio", in *Dicoter* (2002), pp. 207-214.
- Clementi A.(2002), "Immagini di territorio", in *Progetti di territorio e contesti di sviluppo*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti DiCoTer, Roma.
- Colaizzo R. (a cura di) (2000), *La progettazione integrata territoriale Vol I - Il quadro economico e programmatico*, Formez-Donzelli, Roma.
- Colaizzo R., Deidda D. (2003), "I percorsi della Progettazione integrata tra innovazione e continuità", in R. Colaizzo, D. Deidda (a cura di), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno*, Formez-Donzelli, Roma.
- Colaizzo R., Deidda D. (a cura di) (2003a), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei Pit nelle Regioni del Mezzogiorno*, Formez-Donzelli, Roma.
- Colaizzo R., Deidda D. (a cura di) (2003b), "Progetti Integrati e sviluppo del territorio", *Collana Azioni di sistema per la pubblica amministrazione*, n. 5, Formez, Roma.
- Colaizzo R. (2004), "Uno sguardo d'insieme", in R. Colaizzo (a cura di), *L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Formez, Roma.
- Colaizzo R. (a cura di) (2007), "Nuovi Approcci alle politiche di sviluppo locale per la Programmazione 2007-2013", Pubblicazione del Progetto *Reti per lo sviluppo locale*, Formez, pp.4-26,46,80-145.
- Colarossi P., Latini A.P. (2008), "Il coinvolgimento degli abitanti nei processi decisionali", in *Progettazione Urbanistica*, Il Sole 24ore, Roma.
- Commissione delle Comunità Europee (2001), *Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles.
- Comitato Nazionale per i Fondi Strutturali comunitari 2000-2006 (1999), *Orientamenti per il programma di sviluppo per il Mezzogiorno 2000-2006*, Roma.
- Conferenza programmatica dei Comuni del Mezzogiorno dell'Anici (III^A) (2005), *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno: il ruolo dei Comuni per la nuova programmazione 2007-2013*, Cagliari.
- Confindustria (2000), "La dotazione infrastrutturale nelle province italiane", in Ecoter Roma (a cura di) *Area Mezzogiorno, Area Politiche territoriali*, pp. 6-9.
- Confindustria (2006), *Logistica per crescere*, Nucleo politiche territoriali e infrastrutture, Roma.
- Confindustria Sicilia - (2007), *Priorita' per il potenziamento delle infrastrutture in Sicilia*, CGIL, CISL, UIL.

- Corriere F., Guastella M. (2005), “Le infrastrutture dei trasporti in Sicilia tra marginalità economica, politiche comunitarie e nuovi indirizzi progettuali”, in AA.VV. *Il ruolo delle aree metropolitane costiere del Mediterraneo*, Firenze, Alinea Editrice.
- Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati*, Formez-Donzelli, Roma.
- Cremaschi M. (2002), “Le scale della governance territoriale e i progetti integrati”, *Archivio di studi urbani e regionali*, Milano.
- Cremaschi M. (a cura di) (2002), “Politiche territoriali e programmi europei”, numero monografico della rivista *Archivio di studi urbani e regionali*, num 75.
- Cremaschi M. (2003), “I programmi integrati. Opportunità e vincoli”, in *Quaderni di Sviluppo Locale Formez*, Donzelli, Roma.
- Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, il Sole 24 ore, Milano.
- Cremaschi M., Elisei P. (2004), “Identità territoriali e partnership per lo sviluppo”, in I. Vinci (a cura di) *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città, Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Firenze, pp.29-46
- Cremaschi M. (2005), “Città e sviluppo del territorio nella prossima programmazione” estratto dalla ricerca per il DPS-MEF, *Politiche economiche e per la competitività di città e di reti urbane nella futura programmazione comunitaria in Regioni Ob2*, Ricerca svolta con Iris, Istituto ricerche interventi sociale, Roma.
- Cremaschi M. (2006), “Europeizzazione e innovazione nelle politiche del territorio” in C. Donolo (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Dematteis G., Bonaverò P. (a cura di) (1997), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2001), *Contesti locali e Grandi Infrastrutture, Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G., Governa F. (2002), *Grandi infrastrutture da sistemi locali. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G., Governa F., Vinci I. (2003), “La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un’applicazione del modello slot alla Sicilia”, in *Archivi di studi urbani e regionali*, n.77, pp 38-39, 60-72.
- Di Giampietro G. (1991), *L'intervento dei trasporti come strumento di pianificazione urbanistica. Analisi e gestione degli effetti territoriali delle infrastrutture di trasporto*, DPTU Roma, II ciclo.
- Di Palma M. (1990), *Le infrastrutture a rete*, SIPI, Roma.

- Dipartimento Politiche di Sviluppo (DPS) (2006), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*.
- Donolo C. (1999), *Questioni meridionali*, L'Anch'ora, Napoli.
- Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondadori, Milano.
- DPS – Ministero dell'Economia e della Finanza (1999), *Orientamenti per il Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*.
- DPS – Ministero dell'Economia e della Finanza (2004), *Rapporto annuale del DPS 2004*, Roma.
- European Commission (2005), *Trans-European Transport Network: TEN-T priority axes and projects*, Official Publications of The European Communities, Luxembourg.
- Fabbrini S. (a cura di) (2003), *L'Europeizzazione dell'Italia*, Laterza, Bari.
- Fabbrini S., Morata F. (a cura di) (2003), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Laterza, Bari.
- Ferrovie dello Stato, Ministero dei Trasporti e della navigazione, Unione Europea (1999), *Il Mezzogiorno in treno con l'Europa. Progetti ferroviari cofinanziati dall'Unione europea*, Ferrovie dello Stato S.p.A, Roma.
- Formez (a cura di) (2003), *Progetti integrati e sviluppo territoriale Regioni Obiettivo 1, Quaderno 5 Formez*, pp. 13-32.
- Formez (a cura di) (2007), "La Progettazione Integrata Territoriale nel 2000-2006. Elementi di analisi e interpretazione", in *Quaderni del Formez*, pp. 309-317.
- Forte P. (a cura di) (2001), *La progettazione integrata territoriale*, Vol. II *Strumenti e procedure*, Donzelli, Roma.
- Garofoli G. (2004), "I Pit nel Mezzogiorno, l'impatto socioeconomico", in R. Colaizzo (a cura di), *L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Formez, Roma.
- Governa F., Pasqui G. (2007), "Lo sviluppo locale in territori fragili", in *Urbanistica*, n.133.
- Graziano P. (2003), "La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'europizzazione", in Fabbrini S. (a cura di), *L'Europeizzazione dell'Italia*, Laterza, Bari.
- Gelli F. (2005b), "Uno spaccato su logiche e pratiche di rappresentanza degli interessi territoriali nell'UE, nell'intreccio di politica e politiche", *Convegno annuale SISIP*, Cagliari.
- Istituto Guglielmo Tagliacarte (1997), *La dotazione infrastrutturale nelle province italiane*, Unioncamere
- Istituto Nazionale di Urbanistica (2005), *Rapporto dal Territorio 2005*, INU Edizioni, Roma.
- Janin Rivolin U. (2003), *Le politiche territoriali dell'Unione Europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
- Janin Rivolin U. (2004), "Verso un sistema europeo di governo del territorio?", in *Urbanistica*, num. 124, p.20.

- Janin Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning*, Franco Angeli, Milano.
- La Spina A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford UP (ed. it., *Le città europee, Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Mulino, Bologna, 2005).
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati-Boringhieri, Torino.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti Territoriali, lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Mantino F. (2002), *Fondi strutturali e politiche di sviluppo. La programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione Europea*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Marzi G., Prosperetti L., Putzu E. (2001), *La regolazione dei servizi infrastrutturali*, Il Mulino, Bologna, pp 171-174.
- Mazzola F. (2003), "Progetti Integrati Territoriali e sviluppo locale: l'esperienza della Sicilia" in Colaizzo R., Deidda D (a cura di), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei Pit nelle regioni del Mezzogiorno*, Quaderni del Formez, Denzelli, Roma, pp 7-15, 30-37, 72-82.
- Mazzola F. (2003), "La valutazione delle proposte progettuali: il caso Sicilia", *Convegno I Progetti Integrati Territoriali alla prova dei fatti – Agrigento*.
- Meldolesi L. (2001), *Sud: liberare lo sviluppo*, Roma, Carocci.
- Migliorini F. (2004), *Il Corridoio V paneuropeo*, Urbanistica n.124, Milano.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003), *I Progetti Integrati Territoriali alla prova dell'attuazione. Documentazione di riferimento*.
- Ministero dell' Economia e delle Finanze, DPS (2003), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma.
- Ministero delle Infrastrutture (2006), *DPEF 2007-2011, Allegato infrastrutture*.
- Ministero delle Infrastrutture (2007), *Dal Progetto 80 all'Italia che verrà. Gli obiettivi strategici del Progetto 80 e il quadro territoriale di riferimento*, Roma.
- Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dell'Ambiente (2000 a), *Nuovo Piano generale dei trasporti e della Logistica*. Piano generale dei trasporti-Reti e servizi per l'Italia che si muove, Roma – Palermo.
- Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2006) *Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 - (art.11 Reg. Ce 1698/2005)*.
- Ministero dei Trasporti e della navigazione, Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dell'Ambiente Piano generale dei trasporti (1999), *Il Nuovo Piano generale dei trasporti. Indirizzi e linee guida*, Reti e servizi per l'Italia che si muove, Roma.
- Mumford L. (1999), *La Cultura delle città*, Edizioni Comunità, Milano.

- Nomisma (1999), *La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali: il caso dei trasporti*, Gli inchiostri Associati Editore, Bologna.
- Ombuen S. (2005), "Le infrastrutture come elemento di sostegno alle politiche di sviluppo e all'aumento di competitività", in *Atti del XXV Congresso INU Infrastrutture, città, territori*, Roma.
- Pacchi C. (2000), "Sicilia", in R. Colaizzo, D. Deidda (a cura di), *Progetti integrati e sviluppo territoriale. Regioni Obiettivo 1*, Formez, Roma.
- Palermo P.C. (1996), "La domanda di infrastrutture come tema di analisi delle politiche pubbliche", in Clementi A. (a cura di), *Infrastrutture e piani urbanistici*, Quaderni Blu del Dipartimento di Architettura ed urbanistica di Palermo, Fratelli Palombi Editore, Roma, pp. 37-44.
- Palermo P.C. (1999), "Gli effetti insediativi dei progetti infrastrutturali. Una varietà di problemi secondo scale e contesti", in Clementi A. (a cura di), op.cit.
- Palermo P.C. (2000), "Orientamenti e limiti delle politiche territoriali comunitarie", in Janin Rivolin U. (2000), pp.151-154.
- Palermo P.C. (2001), *Prove d'innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P.C., Pasqui G. (a cura di) (2003), *Lo stato di attuazione della progettazione integrata territoriale nelle regioni Obiettivo 1*, Formez-Donzelli, Roma.
- Palermo P.C. (2006), "Temi di Riflessione. Le possibilità di sviluppo di un processo ad alta complessità", in Coalizzo R., Deidda D. (a cura di), *Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione*, Formez, pp. 13-32, 123-136, 163-167.
- Palermo P.C. (2009), *Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli editore, Roma.
- Pasqui G. (2000), "Politiche urbane, sviluppo locale e produzione di immagini strategiche del cambiamento territoriale", in *Territorio*, n. 13, pp. 16-25.
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G. (2003), "Sviluppo senza luoghi? Immagini di territorio nei Progetti Integrati Territoriali", presentato in occasione della *VII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti*, Trento.
- Pasqui G. (2005), *Progetto, governo, società. Ripensare le politiche territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Carocci editore, Roma, pp.11-12, 17-21, 33, 37, 74-77, 95-96, 99-101.
- Pasqui G., Palermo P.C. (2008), *Ripensando sviluppo e governo del territorio*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna.
- Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Il Mulino, Bologna,

- pp.106-108.
- Ponti M. (2000), “I costi esterni del trasporto e le linee politiche che ne derivano”, in *Economia Pubblica* 5/00, Franco Angeli, Milano.
- Ponti M. (a cura di) (2004), “National systems of transport infrastructure planning: the Italian case” (presentato alla *Round Table OCSE – CEMT*), Parigi.
- Pucci P. (1996), *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*, FrancoAngeli/Urbanistica, pp. 21-23.
- Rapporto SVIMEZ sull’economia del Mezzogiorno (2006), Cap. XI - *La politica infrastrutturale per le aree depresse*, Il Mulino, Bologna.
- Rapporto di valutazione Formez (2007), *La progettazione integrata territoriale nel 2000-2006-elementi di analisi ed interpretazione*, Formez, pp.270-302.
- Regione Piemonte (2005), *Per un nuovo piano territoriale regionale. Documento programmatico*, Assessorato Politiche territoriali.
- Regione Piemonte (2010), “Accessibilità e mobilità in Piemonte: la gestione del processo di pianificazione”, contenuto in *Documento consuntivo delle azioni e attività dell’VIII Legislatura*.
- Regione Siciliana, Presidenza-Dipartimento Regionale della Programmazione (2001), *Bando Pubblico di Selezione per l’assegnazione di finanziamenti per i Progetti Integrati Territoriali*, GURS n.° 23
- Regione Siciliana, Presidenza-Dipartimento Regionale della Programmazione (2006), *POR Sicilia 2000-2006*.
- Regione Siciliana, Presidenza-Dipartimento Regionale della Programmazione, (2007) *Programma Operativo Fesr Sicilia 2007/2013*.
- Regione siciliana – Dipartimento Regionale Trasporti (2002), *Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità Piano Direttore - Indirizzi strategici ed interventi prioritari del sistema di trasporto e della mobilità generale in Sicilia*.
- Regione Siciliana - Dipartimento Regionale del Turismo (2007), “Analisi del sistema trasportistico e territoriale regionale nello scenario nazionale ed Euro-mediterraneo: contributi all’elaborazione del quadro strategico nazionale per la programmazione 2007/2013”, in *Rapporto Finale 2007*.
- Rossignolo C. (1998), “L’Europa delle città. Partecipazione alle reti urbane e strategie di sviluppo locale”, *Tesi di dottorato, Dipartimento Interateneo Territorio*, Politecnico di Torino, Torino.
- Rossignolo C. (1998), “L’Unione europea e le politiche urbane: le reti di cooperazione europea”, in *Percorsi di ricerca. 2° Convegno nazionale dei Dottorati di ricerca in Pianificazione territoriale e Urbanistica*, Dedalo, Roma, pp. 258-265.

- Salone C. (1997), "Le politiche urbane e territoriali nell'Europa comunitaria", in Dematteis G., Bonaverò P., (a cura di) *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna, pp.37-66.
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Sbriziolo E.(2003), "Superare il proliferare di piani e programmi privi di reale coordinamento", in *Mezzogiorno Europa*, n. 2.
- Tebaldi M. (1999), *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna.
- Tedesco C. (2002), *L'analisi delle politiche urbane europee: alcune frame emergenti*, Foedus, pp.139-145.
- Tedesco C. (2003), "Europeizzazione e politiche urbane nel Mezzogiorno d'Italia", in *Urbanistica* n.122, pp.49-54.
- Tedesco C. (2005), *Una politica europea per la città? L'implementazione di Urban a Bari, Bristol, Londra e Roma*, Franco Angeli, Milano.
- Tolomelli C., Grassi S., Cunto D.(a cura di) (2006), *Il ruolo dei corridoi europei nello sviluppo delle relazioni euro mediterranee*, Regione Emilia Romagna, Bologna.
- Trapani F. (2002), "L'esperienza dei PIT in Sicilia", in *Urbanistica Informazioni*, n. 184.
- UVAL - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (2003), "Stato e prospettive dei progetti integrati dell'asse città nei comuni capoluogo", *Relazione al Comitato di Sorveglianza del QCS*, Uval.
- Viesti G., Prota F. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Vinci I. (2004), "Patrimonio territoriale e nuovi scenari strategici: evidenze della progettazione integrata", in Lanzani A., Fedeli V., *Il Progetto di Territorio e Paesaggio. Cronache e appunti su paesaggi/territori in trasformazione. Atti della VII Conferenza SIU*, Franco Angeli, pp. 320-323, 325-332.
- Vinci I. (2005), "Sviluppo locale e nuova programmazione nel Mezzogiorno", in Dematteis G., Governò F. (a cura di) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità. Il modello Slot*, Franco Angeli, Milano, pp. 212-219, 223-232.
- Vinci I. (2005), "Locale e territoriale: orientamenti per ripensare le politiche di sviluppo", in Vinci I. (a cura di) (2007), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano.
- Vinci I. (a cura di) (2005), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano.
- Vinci I. (2006), "L'area vasta nella programmazione integrata per lo sviluppo territoriale", in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 85-86, pp. 239-242.
- Vinci I. (2007), *Governance verticale e policentrismo: lezioni e criticità in vista delle nuove politiche di coesione*, SIU 2007.
- Vinci I. (2008), "La pianificazione strategica in Sicilia", in Aa.Vv., *Rapporto dal territorio 2007*, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma.

Vinci I. (2008), "I territori dello sviluppo locale", in *Quaderni del Formez* (2008), Roma pp. 18-20, 80-81, 98,112,120,128.

Zampa F., Ricci M., Nigris E. (a cura di) (2002b), *Progetti di territorio e contesti dello sviluppo*, Roma.

Mobilità e sviluppo locale nelle politiche comunitarie:
condizioni di efficacia, sinergie e spazi per la pianificazione

ELENCO SITI INTERNET CONSULTATI

- AA.VV, 2003, “Energy and transports in figure”, in <http://www.europa.eu.int>
- AA.VV., 2001, “Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)”, in <http://www.federtrasporto.it,Roma>
- Advisor Collegamento Sicilia – Continente, 2001, Executive summary, in <http://www.infrastrutturetrasporti.it, Roma>
- CIPE, 2001, “Primo programma nazionale infrastrutture strategiche (Legge Obiettivo)”, in <http://www.infrastrutturetrasporti.it, Roma>
- Commissione europea, Inforegio http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm
- Formez (Sviluppo Locale e Progetto SPRINT – Sostegno alla Progettazione Integrata)
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Politiche di Sviluppo e Coesione http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_progetti_integrati.asp
- Politiche Comunitarie Sito istituzionale del dipartimento www.politichecomunitarie.it/
- <http://www.confindustria.it/.../Transpadana%20Criticit%C3%A0%20dei%20valichi%20alpini.pdf>
- [http://www.dps.mef.gov.it/materiali Uval](http://www.dps.mef.gov.it/materiali/Uval)
- <http://www.dps.tesoro.it>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- http://ec.europa.eu/regional_policy/
- <http://www.euroinfosicilia.it>
- http://europa.eu.int/comm/energy_transport/it/lb_it.html.
- <http://www.espon.eu>
- http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/manovra2009/allegato_infrastrutture.pdf
- [http://www.informare.it/news/forum/1999/pgt/quaderni/quaderno 3-9 suk.asp\).](http://www.informare.it/news/forum/1999/pgt/quaderni/quaderno_3-9_suk.asp)
- <http://www.infrastrutturetrasporti.it>
- <http://pont.infrastrutturetrasporti.it/programma/index.php?sez=1&sub=4>
- http://ram.blutech.info/images/stories/files/documenti-nazionali/piano_generale_trasp_log.pdf
- <http://www.regione.puglia.it/>
- <http://www.regione.sicilia.it/TURISMO/TRASPORTI/prt.htm>

- http://www.retecivica.trieste.it/new/admin/Immagini_up/html/20050608172107.pdf.
- http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/14/comm14/14a_20050223_IC_1477.pdf
- http://www.sviluppocale.formez.it/progettazione_integrata.html
- http://www.trail.liguria.it/Interventi/Corridoio_5/tratte.htm
- <http://www.transport-sea.net>

**Dottorato di ricerca in Pianificazione urbana e territoriale
(XXI Ciclo) Anno Accademico 2010 - 2011**

Tesi di dottorato
***Mobilità e sviluppo locale nelle politiche comunitarie:
condizioni di efficacia, sinergie e spazi per la pianificazione***

A cura di: Dott. Osvaldo Luca Cuccio