

1 L'ANALISI DELLA SITUAZIONE DI PARTENZA

*** 1

1.1 LA POLITICA EUROPEA DEI TRASPORTI

1.1.1 Libro Bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010"

Il Consiglio europeo di Göteborg ha posto il riequilibrio fra i modi di trasporto al centro della strategia di sviluppo sostenibile. Si tratta di un obiettivo ambizioso che non potrà essere pienamente realizzato nel corso del prossimo decennio.

Nel suo Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", adottato nel settembre 2001, la Commissione ha proposto una serie di misure volte al riequilibrio tra i vari sistemi di trasporto, all'eliminazione delle strozzature e al miglioramento della qualità dei trasporti per gli utenti.

Gli orientamenti strategici a lungo termine dell'Unione Europea in materia di trasporti possono essere così sintetizzati:

- riequilibrare i modi di trasporto, ed in particolare:
 - migliorare la qualità del trasporto su strada;
 - rilanciare le ferrovie con particolare impegno ad aprire al cabotaggio i mercati nazionali del trasporto merci ed a sostenere la realizzazione di nuove infrastrutture, soprattutto tratti ferroviari con priorità per le merci;
 - controllare la crescita del trasporto aereo (in quest'ambito va sottolineata la volontà di integrare il trasporto aereo in una logica di sistema con gli altri modi);
 - adattare il sistema marittimo e fluviale (in quest'ambito va sottolineata la volontà di sviluppare le infrastrutture necessarie alla realizzazione di vere e proprie autostrade del mare);
 - legare lo sviluppo dei modi di trasporto;
- eliminare le strozzature della rete transeuropea, promuovendo la costituzione di corridoi prioritari per le merci e di una rete veloce per i passeggeri, e l'adozione di piani di gestione del traffico sui principali assi stradali;
- fare degli utenti il fulcro della politica dei trasporti, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza stradale (diminuzione numero di morti lungo le strade, armonizzazione delle regole che disciplinano controlli e sanzioni concernenti eccesso di velocità e abuso di alcool al volante, elaborazione di una lista dei punti particolarmente pericolosi sugli assi

¹ In tutto il documento, il testo introdotto e chiuso dagli asterischi "****" è stato inserito o modificato in fase di Revisione Intermedia del PON Trasporti e in coerenza con la revisione del QCS.

transeuropei – i cosiddetti black points – al fine di armonizzarne la segnaletica), la consapevolezza dei costi del trasporto, e diritti e doveri degli utenti.

Il “Libro Bianco” persegue quindi, come obiettivo di fondo, la realizzazione e la gestione in sicurezza di una rete transeuropea dei trasporti priva di discontinuità e di strozzature tra i differenti modi². Sul territorio nazionale questo obiettivo riguarda dunque i corridoi plurimodali e le loro connessioni con i nodi infrastrutturali che ne costituiscono gli sbocchi (portuali, aeroportuali, intermodali).

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 e l’adozione di misure coerenti facenti capo ad altre politiche nazionali o locali, di seguito elencate.

- Definizione di una politica economica che tenga conto di fattori che contribuiscono all’aumento della domanda di trasporto (in particolare i modelli di produzione “*just-in-time*” e di “*scorte viaggianti*”).
- Politica urbanistica e di gestione del territorio: per evitare inutili aumenti dell’esigenza di mobilità legati ad un’errata pianificazione delle distanze fra residenza e luogo di lavoro.
- Politica sociale e dell’istruzione: per meglio modulare i ritmi di lavoro e gli orari scolastici evitando il sovraffollamento delle strade, soprattutto durante il fine settimana (periodo in cui avviene la maggior parte degli incidenti stradali).
- Politica dei trasporti urbani: per conciliare nei grandi agglomerati la modernizzazione del servizio pubblico e la razionalizzazione del ricorso all’autovettura privata. Il rispetto degli impegni internazionali per la riduzione delle emissioni di CO₂ presuppone misure di intervento sia in ambiente urbano che extraurbano.
- Politica fiscale e di bilancio: per permettere di internalizzare realmente i costi esterni, soprattutto quelli ambientali e realizzare una reale rete transeuropea.
- Politica di concorrenza: per garantire, soprattutto nel settore ferroviario, che l’apertura del mercato non sia ostacolata dalle compagnie dominanti già presenti sul mercato, né si traduca in un degrado della qualità del servizio pubblico.
- Politica di ricerca sui trasporti in Europa: per rendere più coerenti le diverse iniziative avviate a livello comunitario, nazionale e privato, in linea con il concetto di spazio europeo della ricerca.

² Le reti transeuropee (TEN) svolgono un ruolo cruciale nel sostegno alla crescita e all’innalzamento del suo potenziale di lungo periodo. L’attuale tasso di investimento in TEN – come si sottolinea nel governativo “Documento di programmazione economico-finanziaria 2000-07” – è tuttavia insufficiente per realizzare il programma di priorità stabilito negli anni passati. Larga parte dei ritardi nella realizzazione delle reti può essere imputata alla carenza di risorse finanziarie. Per quanto riguarda in particolare i trasporti il “Libro Bianco” prevede di “riesaminare nel 2001 gli orientamenti della rete transeuropea per eliminare le strozzature, promuovendo la costituzione di corridoi prioritari per le merci, una rete veloce per i passeggeri, l’adozione di piani di gestione del traffico sui principali assi stradali”, nonché di modificare il cosiddetto “elenco di Essen” (stilato nel 1994) di progetti europei prioritari.

1.1.2 Orientamenti della Commissione Europea riveduti per la politica dei trasporti

In coerenza con le indicazioni del Libro Bianco la Commissione ha effettuato nel 2003 una revisione degli orientamenti³ della rete transeuropea (Rapporto Van Miert, Studio di Impatto⁴), dando priorità assoluta alle vie del mare e ai progetti ferroviari, per rispettare l'obiettivo di spostare i flussi di trasporto dalle strade e dalle autostrade a modalità alternative e intermodali⁵. I risultati del lavoro del Gruppo di alto livello sono stati pubblicati nel giugno 2003⁶.

I Fondi strutturali devono sostenere queste priorità strategiche e, di conseguenza, gli indirizzi per il loro utilizzo per il periodo di programmazione 2000-2006, sono stati aggiornati⁷.

In particolare, con la Comunicazione C(2003) 499 del 25.8.2003 recante orientamenti riveduti per l'utilizzo dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006, la Commissione Europea ha individuato le seguenti azioni come prioritarie per il settore dei trasporti:

- sostegno alle città e alle regioni di avanguardia per introdurre strategie integrate attraverso pacchetti di misure innovative;
- maggiore ricorso ai veicoli non inquinanti utilizzando carburanti sostitutivi;
- introduzione di sistemi di trasporto in comune accessibili a tutti gli utenti (comprese le persone a mobilità ridotta) sia nei servizi ferroviari urbani e regionali che nella gestione delle infrastrutture;
- identificazione e divulgazione delle migliori pratiche di sistemi di trasporto urbani.

1.1.3 Trans-European Network – Transport (TEN-T)

La Commissione ha effettuato un riesame della decisione sugli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporti⁸ con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia e il coordinamento delle varie fonti comunitarie di finanziamento e di esplorare la fattibilità dei nuovi strumenti giuridici e finanziari per incoraggiare, tra l'altro, la formazione di partenariati tra settore pubblico e privato.

³ Proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica alla proposta modificata di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica alla Decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti – Bruxelles 1.10.2003 – COM (2003) 564

⁴ Commission Staff Working Paper – Extended impact assessment of the proposal amending the amended proposal for a Decision No 1692/96/EC on the Trans European Transport Network – Bruxelles 1.10.2003 [SEC (2003) 1060], COM (2003) 564.

⁵ SEC(2003) 813/2 of 8.07.2003 : "An initiative for growth : investing in Trans European Networks and major R & D projects"

⁶ http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg_en.htm

⁷ Comunicazione della Commissione C(2003) 499 del 25.8.2003, recante orientamenti riveduti per l'utilizzo dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006.

⁸ Proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica alla proposta modificata di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica alla Decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti – Bruxelles 1.10.2003 – COM (2003) 564

Questa revisione consentirà di orientare i progetti a più alto valore aggiunto europeo che possono dare impulso al trasporto intermodale sui grandi assi, privilegiando le infrastrutture che possono effettivamente contribuire al trasferimento del traffico di merci dal trasporto stradale a quello ferroviario, fluviale e marittimo nonché lo sviluppo della rete ferroviaria rapida transeuropea per i viaggiatori e i relativi collegamenti con gli aeroporti.

I Fondi strutturali devono assecondare tale evoluzione delle priorità della politica dei trasporti⁹ ma anche migliorare le reti secondarie e i relativi collegamenti con i grandi assi della rete transeuropea identificati dagli orientamenti futuri.

1.2 IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE NEL SETTORE DEI TRASPORTI

1.2.1 Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) 2001

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:

- sostenibilità ambientale e sicurezza;
- innovazione tecnologica per i veicoli;
- piano nazionale per la sicurezza stradale;
- liberalizzazione e privatizzazione e nuova regolazione dei trasporti;
- 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

⁹ SEC(2003) 813/2 of 8.07.2003 : "An initiative for growth : investing in Trans European Networks and major R & D projects"

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.

Gli obiettivi e le linee strategiche del PGTL sono descritti in **Allegato 1**.

1.2.2 Lo Strumento Operativo per il Mezzogiorno (SOM)

Nell'ambito degli strumenti di programmazione dei trasporti, lo SOM si configura come 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 l'ausilio 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.

1.2.3 Piani Regionali dei Trasporti

I Piani Regionali dei Trasporti (PRT), concernenti le regioni Obiettivo 1, discendono dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) del 2001 e dallo Strumento Operativo per il Mezzogiorno (SOM). Tali documenti sono stati redatti e aggiornati coerentemente con le indicazioni dello SOM e del PGTL.

1.2.4 Accordi di Programma Quadro Stato - Regioni (APQ)

La programmazione nazionale e regionale è definita anche attraverso le "Intese istituzionali di programma" e gli "Accordi di Programma Quadro" (APQ, L.662/1996) per garantire la coerenza sul piano attuativo tra i due livelli di programmazione.

L'Intesa Istituzionale di Programma, strumento nodale di raccordo tra gli obiettivi programmatici nazionali e regionali, trova attuazione con gli Accordi di Programma Quadro (APQ) ex Legge 662/96, che rappresentano lo strumento operativo di programmazione degli investimenti pubblici attraverso cui le regioni e le amministrazioni centrali:

- concordano le priorità strategiche e gli interventi da realizzare sui singoli territori, individuando risorse finanziarie certe per la copertura degli interventi;
- "contrattualizzano" gli impegni reciproci per l'attuazione degli interventi;
- verificano la progressiva attuazione degli interventi.

Le fonti di finanziamento degli Accordi sono diverse:

- risorse ordinarie provenienti dalle previsioni di spesa in conto capitale dei bilanci statali, regionali o di altri enti pubblici;
- risorse comunitarie provenienti soprattutto dai fondi strutturali europei 2000-2006 e il loro cofinanziamento nazionale;

- risorse nazionali specificamente destinate alle Intese, stanziata nella Legge finanziaria a valere sulla L.208/98 e assegnate con delibere CIPE (le cosiddette “risorse per le aree sottoutilizzate”).

Il valore complessivo degli investimenti previsti negli APQ sottoscritti è pari a 42.185,5 milioni di euro, di cui il 56,6% al Sud (48,3% nel 2002). Gli investimenti previsti nei soli APQ stipulati nel 2003 sono pari a 10.024 milioni di euro, di cui 83,2% al Sud (contro il 67,9% del 2002).

In particolare per quanto riguarda l'Asse 6 del QCS “Reti e nodi di servizio”, ben 50 Accordi sono stati stipulati in tutto il Paese di cui 23 al Sud. Il loro valore complessivo è pari a 23.786,1 milioni di euro, di cui 11.679,9 destinato al Sud (49% del totale).

Le risorse comunitarie per le aree Obiettivo 1 sono risorse aggiuntive a quelle ordinarie, finalizzate al recupero del divario di sviluppo rispetto al resto d'Europa dovuto soprattutto alla carente dotazione infrastrutturale dell'area.

Esistono dunque incentivi di diversa natura che spingono le amministrazioni a utilizzare lo strumento degli Accordi. In particolare, si è ravvisato nell'APQ uno strumento di programmazione operativo capace di assicurare un effettivo coordinamento tra le amministrazioni centrali e le regioni negli interventi di sviluppo territoriale, anche attraverso l'integrazione tra le fonti di finanziamento pubbliche.

Tale strumento accresce il potere negoziale delle regioni che, al tavolo per la stipula degli APQ, portano in dote cospicue risorse aggiuntive, indispensabili per integrare le risorse ordinarie già destinate o da assegnare alla realizzazione, ad esempio, alle grandi opere infrastrutturali.

1.2.5 Quadro normativo e legislativo di riferimento

A partire dal 1996 ad oggi la legislazione italiana ha assistito ad un cambiamento radicale, soprattutto in tema di lavori pubblici e Pubblica Amministrazione. In questo paragrafo vengono richiamate le principali disposizioni legislative e normative che compongono il quadro giuridico di riferimento per l'attuazione del PON Trasporti.

Gli atti normativi significativi sono:

- Legge 109/94 e successive modifiche¹⁰;
- D.P.R. 554/1999 (Regolamento attuativo della legge Merloni);
- Decreto Ministero LL.PP. 145/2000 (Capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici);
- D.P.R. 34/2000 (Regolamento per l'istituzione di un sistema di qualificazione unico dei soggetti esecutori di lavori pubblici);
- D.P.R. n. 177/2001 (Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti);
- Legge Costituzionale n.3 del 18/10/2001;
- Legge n. 443/2001 (Legge Obiettivo);
- Delibera CIPE n. 121/2001 (Primo programma delle infrastrutture strategiche);
- Legge n. 488/2001 (Legge finanziaria 2002);
- Legge 166/2002 (Disposizioni in materia d'infrastrutture e trasporti collegato infrastrutturale alla Finanziaria 2002).
- Decreto Legislativo 190/2002 (Integrando alla legge Obiettivo).

La Legge 109, legge quadro sui lavori pubblici, rappresenta il testo di riferimento sulle procedure d'appalto in materia di lavori pubblici.

Tale legge, nonché il suo Regolamento attuativo 554/1999, costituiscono il nuovo ordinamento generale in materia di lavori pubblici; in particolare la suddetta legge all'art. 3 demanda alla potestà regolamentare del Governo la materia dei lavori pubblici con particolare riferimento alla programmazione, progettazione, direzione dei lavori, alle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni dei lavori pubblici, alle forme di pubblicità degli atti procedimentali.

Il *D.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999* detta, invece, le norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di agenzie e il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato. Con tale decreto è stato istituito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, articolato in Dipartimenti al fine di assicurare l'esercizio organico e integrato delle funzioni del Ministero.

¹⁰ Legge 216/1995 "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 3 aprile 1995, n. 101, recante norme urgenti in materia di lavori pubblici" o Legge Merloni bis; [Legge 415/98](#) "Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici" o Legge Merloni ter.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stato successivamente riorganizzato mediante il *D.P.R. n. 177 del 26 marzo 2001*, che ha previsto, tra l'altro, l'articolazione del Ministero stesso nei seguenti quattro Dipartimenti:

- Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli affari generali;
- Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia;
- Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo;
- Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici.

Le principali caratteristiche dei provvedimenti normativi di riferimento sono descritte in **Allegato 2**.

Si riporta, infine, una schematizzazione del quadro normativo di riferimento nazionale e comunitario.

Normativa Nazionale	Normativa Comunitaria
<ul style="list-style-type: none"> (-) Delibera CIPE 44/2001: Approvazione del Contratto di Programma 2001-2005, stipulato il 2 maggio 2001 tra le Ferrovie della Stato SpA ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; (-) Delibera CIPE del 13 marzo 1996: Approvazione del Contratto di Programma 1994-2000; (-) Legge 109/94 (con successive modifiche ed integrazioni) e relativo regolamento di attuazione; (-) DPR 554/1999 (con successive modifiche ed integrazioni); (-) DL 180/98 e successive modifiche; (-) Delibera n. 993 del 20.07.2000: Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette; (-) Fondo di Rotazione ex lege 183/87; (-) Legge 443/2001 (legge obiettivo); (-) Delibera CIPE n.106/99: analisi di fattibilità tecnico-economica; (-) DPR 8.9.1997, n.357 art.5: “Valutazione d’incidenza”; (-) Decreto Legislativo 143 del 26/06/94 istitutivo dell’Ente ANAS e successivi aggiornamenti, integrazioni e regolamenti per quanto concerne l’attività dell’ANAS e le sue fonti di finanziamento; (-) Legge 183/89; (-) Decreto Legge 535/96, convertito in Legge 647/96, articolo 12; (-) Decreto Legge 457/97, convertito in Legge 30/98, articolo 9 bis; (-) Legge Finanziaria n. 388/2000, articolo 144, comma 1; (-) Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 209T del 21/09/1993; (-) Legge 358/92; (-) Legge 157/95; (-) Legge 158/95; (-) D.Lgs. 65/2000 articolo 5: normativa sugli appalti pubblici; (-) Delibera CIPE del 13 marzo 1996: Approvazione del Contratto di Programma 1994-2000. (-) Legge 211/1992: disciplina sulla realizzazione degli interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa; (-) Legge 30 Novembre 1998, n. 413 articolo 9 comma 1: Adozione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di un programma di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti; (-) Legge 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modificazioni ed integrazioni, di “Riordino della legislazione in materia portuale”; (-) Decreto Legislativo n.250 del 25 luglio 1997, istitutivo dell’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile (ENAC); (-) Statuto dell’ENAC, deliberato dal Consiglio di Amministrazione del 2 Febbraio 1999 ed approvato con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 3 giugno 1999; (-) Contratto di programma del 12 ottobre 2000 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l’ENAC; (-) Legge 135/1997; (-) Piani di sviluppo aeroportuali; (-) Legge 4 Agosto 1990, n. 240: Avvio Programma di interventi per la realizzazione di strutture interportuali; (-) Legge 23 dicembre 1997, n. 454; (-) Legge 341/95; (-) Legge 641/96; (-) Legge 135/97; (-) Legge n. 57 del 5.03.2001, art. 24; (-) Legge 144/99 art. 1: Supporto alle attività del Nucleo di Valutazione e Verifica; (-) Reg. 1159/2000 	<ul style="list-style-type: none"> (-) Regolamento (CE) del Consiglio 1260/99 art. 30, art. 25; (-) Regolamento (CE) 1685/00 della Commissione; (-) Allegato al Regolamento (CE) 1985/2000 norma n. 7; (-) Direttive 85/337/CEE e 97/11/CE: Disposizioni sulla VIA; (-) Direttive comunitarie n. 92/43/CEE (“HABITAT”) e 79/409/CEE (BIRDS)

1.3 IL SETTORE TRASPORTI NEL MEZZOGIORNO

1.3.1 Quadro Macroeconomico di riferimento

L'economia del Mezzogiorno è attualmente interessata da un profondo processo di trasformazione dell'attuale modello economico, caratterizzato da una forte dipendenza dai trasferimenti pubblici e da una presenza ancora troppo scarsa di imprese competitive in settori aperti alla concorrenza. L'economia meridionale alla fine degli anni '80 si caratterizzava ancora per un'eccessiva presenza dell'agricoltura, dell'edilizia e del commercio mentre erano poco rappresentati i comparti maggiormente dinamici dell'industria e del terziario. Va ricordato come il rigore nelle politiche di aggiustamento della finanza pubblica perseguito nel corso degli anni '90 abbia contribuito a modificare i tradizionali meccanismi di finanziamento del sistema economico meridionale. All'interno di questo quadro non mancano comunque alcuni segnali positivi, che traggono origine dal processo di rafforzamento di una serie di sistemi produttivi locali aperti alla concorrenza e del turismo.

Da questo punto di vista, i principali elementi che possono concorrere a definire il quadro di sviluppo del Mezzogiorno per il prossimo futuro sono rappresentati da:

- l'identificazione dell'attuale mappa dei sistemi produttivi attualmente presenti o in via di ulteriore formazione;
- l'individuazione delle politiche di intervento previste nella politica economica del Governo e che riguardano in particolare i programmi di investimento e gli strumenti di incentivo per i nuovi insediamenti industriali nelle cosiddette aree agevolate.

Gli elementi che caratterizzano maggiormente le linee di sviluppo delle aree meridionali possono ricondursi a:

- a) lo sviluppo di sistemi produttivi locali, rivolti prevalentemente ai mercati regionali, ma anche a quelli extra-regionali e nazionali, specializzati principalmente nelle attività di trasformazione agroalimentare e delle risorse del sottosuolo (chimica e petrolchimica) e nella produzione di beni di consumo;
- b) la crescita ed il rafforzamento dei sistemi turistici esistenti nel Mezzogiorno ed in generale del settore dei servizi nel campo, ad esempio, della formazione e della ricerca applicata, della sanità, ecc. e che fanno tendenzialmente capo alle grandi aree metropolitane ;
- c) la presenza di significative differenze di carattere regionale fra la dorsale tirrenica e quella adriatica e fra il continente e le isole;
- d) il tendenziale mutamento nella capacità di proposizione progettuale da parte delle autorità di governo locale e la loro traduzione in Patti Territoriali, cui si affiancano interventi specifici, in particolare nelle aree depresse o in crisi, atti a creare requisiti e condizioni localizzative favorevoli all'insediamento di nuove imprese.

Complessivamente va registrato il sensibile aumento delle imprese attive nelle aree meridionali, soprattutto nell'ultimo quinquennio. Nella situazione attuale, il numero delle

imprese registrate, al netto di quelle del settore agricolo, è pari a circa 1.300.000 (dato da considerare in difetto alla luce del consistente fenomeno dell'imprenditoria sommersa).

Secondo i dati dell'ultimo rapporto Unioncamere sulla natalità e sulla mortalità delle imprese, il Mezzogiorno da solo ha determinato il 33,4% del saldo complessivo, facendo registrare risultati positivi nella specifica sezione relativa alle attività manifatturiere (con un attivo di 464 unità rispetto alle 767 nazionali).

Per quel che riguarda le esportazioni, la crescita registrata negli anni '90 ha portato ad un raddoppio delle quote di produzione destinate all'estero, con marcata predominanza dei comparti meccanici e del mobile (riconducibile essenzialmente al territorio lucano, in relazione alla presenza dello stabilimento Sata-FIAT di Melfi, ed al reticolo di imprese appartenenti al cosiddetto distretto "murgiano" del mobile che fa capo all'impresa Natuzzi), oltre a quelli più tradizionali come l'abbigliamento e le calzature provenienti da imprese appartenenti a sistemi locali in forte espansione. Va segnalato invece come registri un forte calo l'export relativo ai prodotti agricoli e all'industria di base.

In collegamento con quanto è accaduto sul fronte delle esportazioni, va ricordato come possano giocare un ruolo di particolare rilievo per lo sviluppo economico anche gli investimenti diretti dall'estero. Da questo punto di vista, tuttavia, il Sud presenta un quadro ancora sostanzialmente negativo: secondo i dati più recenti, infatti, solo poco più dell'11% delle presenze estere in Italia si è localizzato nelle regioni meridionali. Gli attuali flussi di investimento diretto dall'estero evidenziano un afflusso di capitali sicuramente inadeguato a sostenere il percorso di consistente e, soprattutto, rapido allineamento del Sud alle aree di maggiore dinamicità presenti nell'UE. Tuttavia, risulta positivo l'incremento degli investimenti esteri riferiti all'ultimo triennio, pari complessivamente al 38%, di cui 30% nell'industria e 8% nei servizi (commercio e trasporti).

Nel caso del turismo, poi, la quota del Sud sul totale delle presenze turistiche internazionali nel Sud Europa, ha registrato negli ultimi cinque anni un aumento dell'1%, con un incremento complessivo pari a circa il 6%. A conferma di ciò, si consideri la correlata espansione del numero delle aziende agrituristiche che nel 1998 hanno raggiunto nel Sud il 30% dell'offerta complessiva italiana. Anche nell'ultimo Dpef si sottolineano le prospettive di consolidamento e di crescita del comparto turistico, soprattutto per quanto riguarda Campania, Sicilia e Sardegna. Per il prossimo triennio, le proiezioni disponibili confermano ulteriormente il trend positivo in atto.

Dal punto di vista regionale, il quadro che emerge dagli anni '90 si caratterizza per una attenuazione del processo di divaricazione precedentemente in atto tra il versante tirrenico e le regioni più meridionali dell'Adriatico. Ciò è dovuto purtroppo ad un rallentamento della crescita che ha riguardato soprattutto la Puglia ed il Molise, piuttosto che ad un recupero da parte delle regioni tirreniche. Per quel che riguarda l'area adriatica, la regione che ha manifestato in questo periodo una maggiore vivacità è stata l'Abruzzo, mentre il Molise e la Puglia hanno, non soltanto rallentato il processo di riduzione del divario nei confronti del Centro Nord, ma addirittura allargato tale divario di 3,3 punti percentuali, annullando quasi completamente il recupero del precedente decennio; tra le regioni dell'area tirrenica, le Isole e la Campania hanno continuato a registrare marcate riduzioni del proprio tasso di

industrializzazione; la Calabria risulta caratterizzata da una sostanziale tenuta, mentre la Basilicata è praticamente l'unica regione interessata da un forte progresso (nell'arco '90-'96 il tasso di industrializzazione è passato dal 35 per mille a valori intorno al 42 per mille).

Complessivamente, ne emerge un quadro caratterizzato da una forte disomogeneità tra un'area settentrionale più dinamica (Abruzzo e Molise), un'area centrale (Puglia, Basilicata e Campania) in cui congiuntamente a segnali di interessante vivacità persistono situazioni di notevole problematicità, ed un'area meridionale, all'interno della quale vanno ricomprese la Calabria e le Isole, dove prevalgono i segnali negativi. All'interno, poi, delle singole realtà regionali, va rilevata la parallela presenza, soprattutto nelle regioni più densamente popolate come la Campania, la Puglia e la Sicilia, di aree a forte sviluppo accanto ad altre che registrano fenomeni di grave stagnazione. Le differenze nelle *performances* regionali riflettono le forti differenze nelle specializzazioni produttive e nelle caratteristiche dei sistemi d'impresa presenti sul territorio. Per quanto riguarda la grande impresa, l'attuale assetto riflette purtroppo il processo di riorganizzazione della grande industria meridionale che ha comportato una contrazione del numero dei grandi stabilimenti localizzati nel Mezzogiorno: il numero di quelli con oltre 500 addetti chiusi negli anni '80 è stato pari a circa il 40% delle unità locali allora esistenti.

Per quanto riguarda invece i sistemi di piccole e medie imprese, i settori coinvolti riguardano in modo particolare l'alimentare, soprattutto in Calabria, Abruzzo e Puglia; l'abbigliamento, in Puglia, Abruzzo e Campania; le pelli ed il cuoio in Campania e Puglia; i minerali non metalliferi in Abruzzo e Calabria.

Sulla base dei dati del Censimento industriale del 1996 emerge come dei 220 distretti esistenti in Italia, solo 29 sono nel Mezzogiorno, per un totale di 85mila addetti. Se si utilizzano i parametri adottati dalla Svimez nella definizione di area industriale, al 1996 se ne possono individuare 84, in massima parte concentrate in Abruzzo, Campania e Puglia, con un numero di addetti pari a 160.000 (pari ad oltre il 20% del totale degli addetti manifatturieri).

Nell'ambito del quadro di riferimento generale ne emerge una casistica anche molto differenziata, che spazia da valori di eccellenza registrati dal distretto del mobile imbottito dell'area tra Bari e Matera, allo scenario egualmente positivo di Casarano, sebbene con incrementi più modesti, a situazioni, infine, di maggiore criticità, tra cui spicca per gravità quella di Solofra, per la quale si sovrappongono elementi di crisi locale a fattori generali legati al settore della concia.

Sulla base degli impegni concertati in sede di Consiglio europeo l'azione dei diversi governi nazionali è oggi fortemente finalizzata al perseguimento, nelle aree cosiddette depresse, di un obiettivo di crescita non inflazionistica ad alto contenuto d'occupazione. Nel caso particolare del nostro Paese, l'obiettivo generale di politica economica è rappresentato dall'ottenimento di tassi di crescita, per il Meridione, significativamente più elevati di quelli medi dell'Unione Europea. Tale risultato si prevede di raggiungerlo mediante una strategia focalizzata, principalmente, sul lato dell'offerta e caratterizzata dall'obiettivo di miglioramento del contesto sociale ed economico di riferimento, sì da favorire l'incremento della propensione agli investimenti nell'area sia da parte di operatori locali che esteri.

1.3.2 Analisi della domanda di trasporto

1.3.2.1 Evoluzione al 2010 della domanda di trasporto

Sulla base dello scenario macroeconomico sopra descritto, per l'analisi della situazione attuale e per la costruzione degli scenari di domanda futuri, relativi sia al sistema dei passeggeri che a quello delle merci, è stato utilizzato il "Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti", SIMPT, che consente di supportare tre attività principali:

- il monitoraggio del sistema in termini di domanda ed offerta;
- la definizione delle politiche dei trasporti;
- l'offerta di informazioni agli operatori.

Il SIMPT, inteso come strumento al servizio della pianificazione strategica nazionale del settore trasporti, è stato, quindi, utilizzato, sia nel PGTL che nello Strumento Operativo per il Mezzogiorno, per effettuare le seguenti simulazioni:

A.) Situazione attuale della domanda di trasporto

B.) Evoluzione della domanda di trasporto al 2010

B.1) *Scenario tendenziale*

B.2) *Scenario di riequilibrio modale*

Di seguito si riportano i principali risultati delle simulazioni condotte riferite al Mezzogiorno ed ampiamente rappresentate nello Strumento Operativo.

A.) SITUAZIONE ATTUALE DELLA DOMANDA DI TRASPORTO

Il quadro attuale (anno di riferimento 1998) 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%).

Lo squilibrio modale a favore della strada assume dimensioni maggiori rispetto ad altri Paesi europei sia nel segmento delle merci che in quello dei passeggeri in ambito urbano. Per i passeggeri si è assistito ad una continua diminuzione della quota del trasporto su ferro, a cui fanno riscontro i consistenti aumenti di quella su strada e su aereo. E' rilevante inoltre la quota di traffico assorbita dal cabotaggio marittimo (intorno al 24%).

La prevalenza del trasporto stradale privato è particolarmente accentuata nelle aree urbane, ove si registra la progressiva caduta della domanda di trasporto pubblico. Per gli scambi internazionali, le merci a basso valore aggiunto (70% del totale) viaggiano in maggioranza su mezzo navale, mentre per quelle a più alto valore aggiunto prevale il vettore stradale (intorno al 60%).

Per l'aggiornamento del quadro trasportistico delle Regioni Obiettivo 1 si rimanda all'Allegato 3.

B.) EVOLUZIONE AL 2010 DELLA DOMANDA DI TRASPORTO

Nelle regioni del Mezzogiorno gli elementi più significativi delle tendenze in atto nello scenario macro-economico riguardano:

- l'accentuata differenziazione fra aree economicamente più dinamiche, nelle quali sono presenti significativi segnali di ripresa, ed aree che ancora si caratterizzano per l'elevato ristagno dell'economia; la ripresa riguarda attività produttive legate sia ad insediamenti manifatturieri ed industriali (piccole e medie imprese, distretti industriali e grandi insediamenti), sia al turismo ed ai servizi;
- il rilancio delle esportazioni di prodotti manifatturieri ed industriali (e non più soltanto agricoli) verso le destinazioni europee e mediterranee, a cui si abbinano i flussi di merci in transito in entrata ed in uscita dai principali porti;
- l'aumento del grado di terziarizzazione dell'economia, soprattutto nelle grandi aree urbane, riguardanti le attività turistiche, di formazione (centri universitari e di ricerca) e di supporto alle imprese;
- l'introduzione, da parte del Governo italiano, di rinnovati strumenti di programmazione economica atti a favorire la costituzione di nuovi insediamenti industriali e la realizzazione di nuove infrastrutture sul territorio; a ciò dovrebbe far seguito, in futuro, una forte mobilitazione di risorse sia nazionali che dall'estero da indirizzare verso investimenti produttivi;
- l'aumento della domanda di trasporto non più soltanto sulle direttrici Nord-Sud, come è finora emerso dall'analisi dei sistemi produttivi meridionali, ma anche e soprattutto Est-Ovest, a testimonianza di una ripresa economica che trova origine direttamente dal territorio meridionale.

Per meglio comprendere le implicazioni che il quadro macro-economico e produttivo del Paese tenderà ad avere sul futuro assetto dei trasporti, si è proceduto alla costruzione di scenari quantitativi di previsione della domanda attraverso l'utilizzo del SIMPT.

Considerando la durata decennale del periodo preso a riferimento ed il conseguente elevato rischio di aleatorietà intrinseca nella costruzione di previsioni di crescita economica a lungo termine, si è ritenuto opportuno identificare almeno due ipotesi di scenario, "alto" e "basso", all'interno dei quali, presumibilmente, ricadrà l'effettivo sentiero di crescita dell'economia del Mezzogiorno.

Lo scenario "basso" contiene ipotesi cautelative sull'andamento delle variabili esogene al sistema, in particolare su quelle socio-economiche, mentre nello scenario "alto" si sono ipotizzate crescite più sostenute maggiormente in linea con le attese derivanti dalla più recente politica economica.

Nel seguito ci si limiterà a riportare i risultati delle simulazioni ottenuti con lo scenario “alto”, considerato più calzante con le strategie in atto per lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno.

La costruzione degli scenari ha richiesto, in primo luogo, di inserire alcune ipotesi sul futuro andamento demografico (fecondità, mortalità e migrazioni interne), sui flussi immigratori netti dall'estero (elemento di particolare importanza nel caso italiano, per la sua posizione geografica e per i problemi relativi al mercato del lavoro).

Per quanto riguarda il primo aspetto, le ipotesi demografiche relative alla fecondità ed alla mortalità fanno riferimento alla cosiddetta “ipotesi centrale” adottata dall'ISTAT, considerata dall'Istituto la più attendibile, date le tendenze recenti. I dati relativi ai fenomeni di migrazione interna sono risolti in modo endogeno dal modello stesso, secondo una metodologia già ampiamente testata sui dati storici osservati su un sufficiente arco temporale.

Per quanto riguarda le forze lavoro femminili, si è ipotizzata una crescita del 2 per mille annuo a partire dal 2004 del tasso di attività specifico per le fasce di età 25-49 anni.

Per giungere ad una stima delle immigrazioni nette dall'estero, si è invece proceduto ad una verifica dei dati storici disponibili sulla base dei quali è stata adottata un'ipotesi di 180.000 immigrati dall'estero all'anno per il periodo compreso fino al 2003 e di 200.000 dal 2004 al 2010;

Per quanto riguarda le ipotesi macro-economiche inserite nel modello, il quadro di riferimento, è stato ricostruito adottando i valori disponibili a consuntivo fino al 1998, mentre dal 1999 al 2003 è stato adottato il quadro sottostante la “*Relazione Previsionale e Programmatica del Governo*”.

Per quanto riguarda la produttività del lavoro, è stata prevista la possibilità di modificare l'attuale livello per le diverse macro-aree del Paese, onde permettere un più efficiente utilizzo della forza lavoro disponibile ed evitare quindi “strozzature” in alcune regioni dovute a carenza di manodopera.

Infine, per le esportazioni, si è ipotizzato che nel periodo considerato le regioni del Mezzogiorno avrebbero beneficiato di un sostanziale recupero rispetto a quelle del Nord, dovuto in gran parte al maggior dinamismo del settore manifatturiero.

Per quanto riguarda gli scenari di domanda di trasporto, in analogia con gli scenari utilizzati nel PGTL, ne sono stati considerati due: “**scenario tendenziale**” e “**scenario di riequilibrio modale**” sulla base delle diverse ipotesi di politica dei trasporti.

Nel primo si è ipotizzato, ai soli fini della simulazione, di accettare l'attuale riparto modale, nel secondo si sono ipotizzate politiche volte a spostare quote significative del traffico, passeggeri e merci, dalla strada agli altri modi.

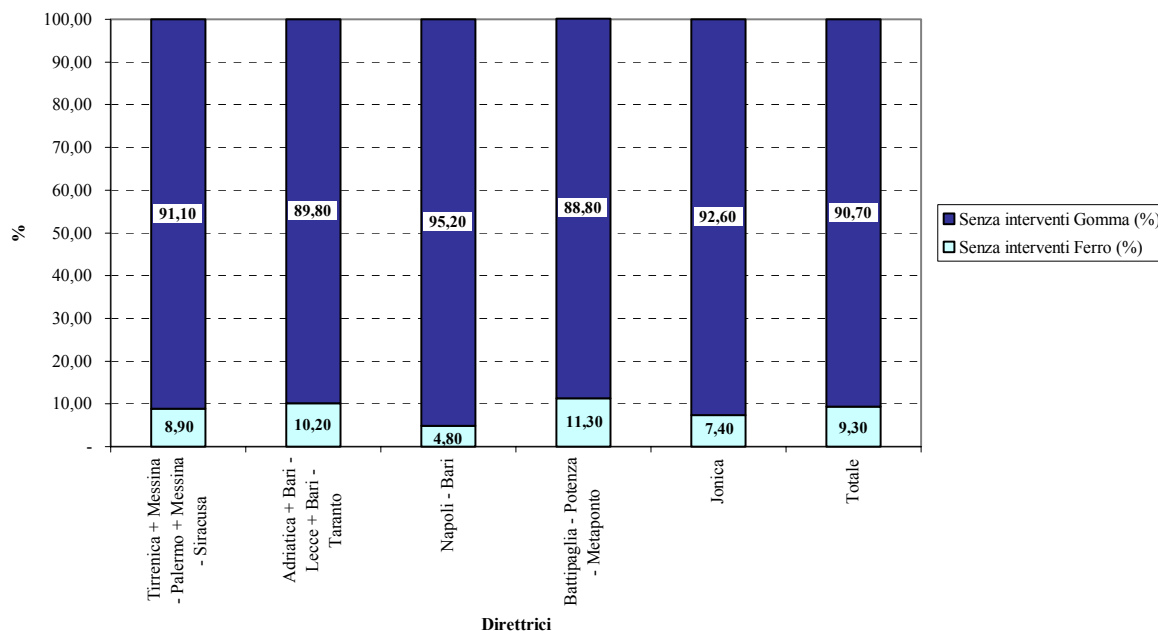
B.1) Scenario tendenziale

In tale quadro, per i passeggeri, la domanda interna (calcolata tra le regioni del Mezzogiorno) al 2010 aumenterebbe del 29% rispetto al 1998. Il peso relativo della strada resterebbe preponderante, rappresentando circa l'83% della domanda complessiva, il treno si attesterebbe sul 9% mentre autobus di linea e trasporto aereo restano marginali rispettivamente con circa il 7% e lo 0,12% ciascuno. Si tratta di dati tendenziali che non tengono conto degli effetti derivanti dall'attuazione delle politiche proposte nel PGTL tese al riequilibrio modale.

Per le merci l'incremento della domanda si attesterebbe intorno al 35% rispetto al 1998. Sempre per le merci, in assenza di misure correttive, il peso relativo della strada rimarrebbe preponderante (circa il 73% della domanda), mentre il treno e il cabotaggio marittimo si attesterebbero rispettivamente a circa l'1% ed il 26%.

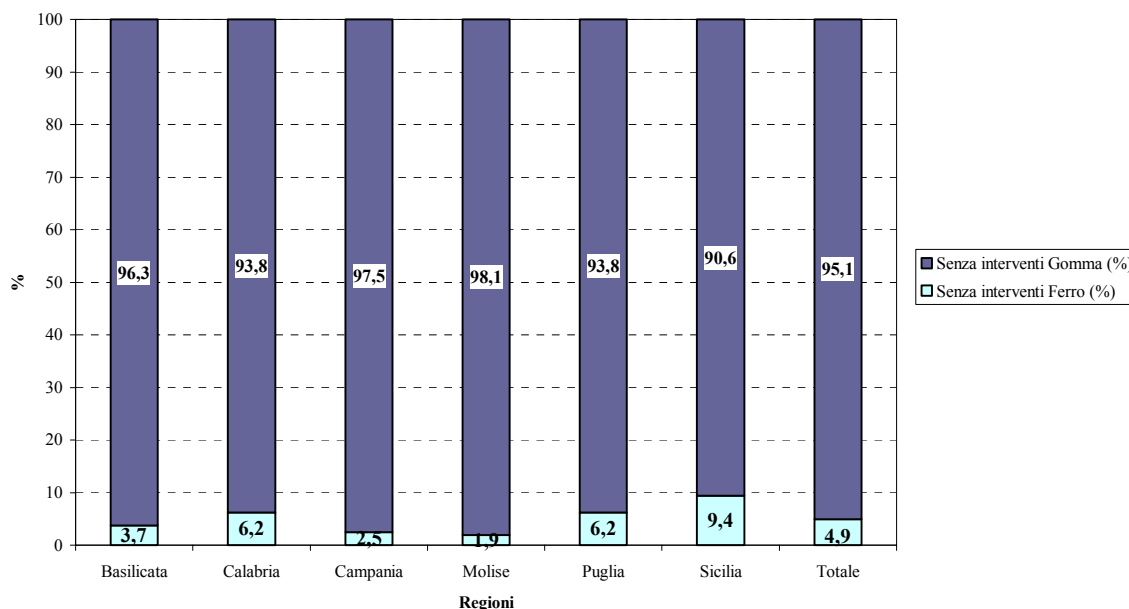
La domanda di trasporto al 2010, passeggeri e merci, è stata ulteriormente esaminata (sempre con scenario "alto") con riferimento alle principali direttrici meridionali nell'ipotesi di assegnazione della domanda stessa ad un sistema di offerta standard, riferito cioè all'offerta trasportistica attuale. Nel grafico seguente, si riporta, per ciascuna direttrice, la ripartizione della domanda passeggeri al 2010 tra "ferro" e "gomma". Su tutte le direttrici, predomina fortemente il peso della quota modale stradale rispetto a quella ferroviaria. In media il peso della quota stradale è pari al 90,7%.

Tabella 1 Ripartizione % della domanda passeggeri al 2010 tra “ferro” e “gomma” (“senza interventi”)



Per quanto riguarda, invece, la domanda merci nel grafico seguente si riporta, per ciascuna regione, la ripartizione della domanda stessa al 2010 tra “ferro” e “gomma”. Anche in questo caso, predomina fortemente il peso della quota modale stradale rispetto a quella ferroviaria. In media il peso della quota stradale è pari al 95,05%.

Tabella 2 Ripartizione % della domanda merci al 2010 tra “ferro” e “gomma” (“senza interventi”)



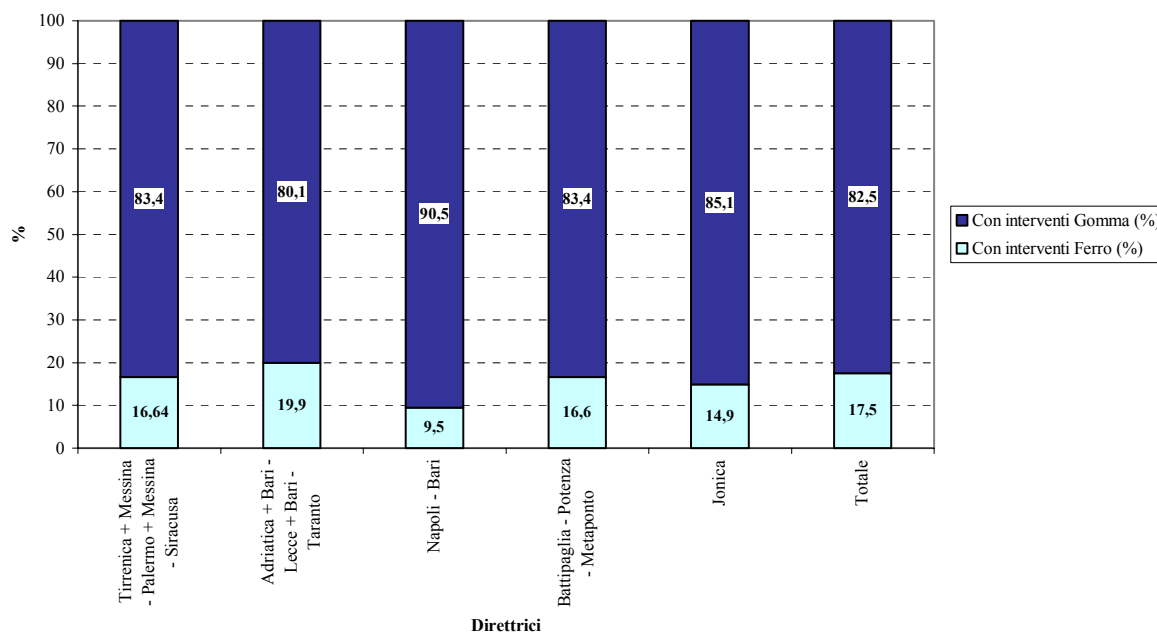
B.2) Scenario di riequilibrio modale

Lo scenario di riequilibrio modale ipotizza variazioni significative delle prestazioni delle diverse modalità (velocità e frequenza dei collegamenti, tempi di corsa, etc.), dei prezzi relativi, dell'organizzazione delle imprese, tutte orientate a conseguire il "massimo riequilibrio modale possibile". Le previsioni relative a tale ultimo scenario vanno quindi intese come tendenze possibili, la cui realizzazione presuppone, tuttavia, notevoli interventi infrastrutturali e organizzativi. Tale scenario ipotizza che la domanda passeggeri e merci relativa all'anno 2010 sia assegnata ad un sistema di offerta atto a recepire tanto le modifiche infrastrutturali, stradali e ferroviarie, quanto le politiche tracciate dal PGTL ed orientate ad un efficientamento del funzionamento "a rete" del sistema ferroviario e ad una migliore integrazione di quest'ultimo con quello stradale.

In linea generale, rispetto allo scenario tendenziale, lo scenario di riequilibrio modale comporta, per il trasporto passeggeri, una riduzione della quota del trasporto su strada a fronte di un aumento della quota modale della ferrovia e dell'aereo. Risultati analoghi al trasporto passeggeri si prevedono per le merci con una riduzione della quota modale per la strada ed un correlato aumento di quella della ferrovia e del cabotaggio.

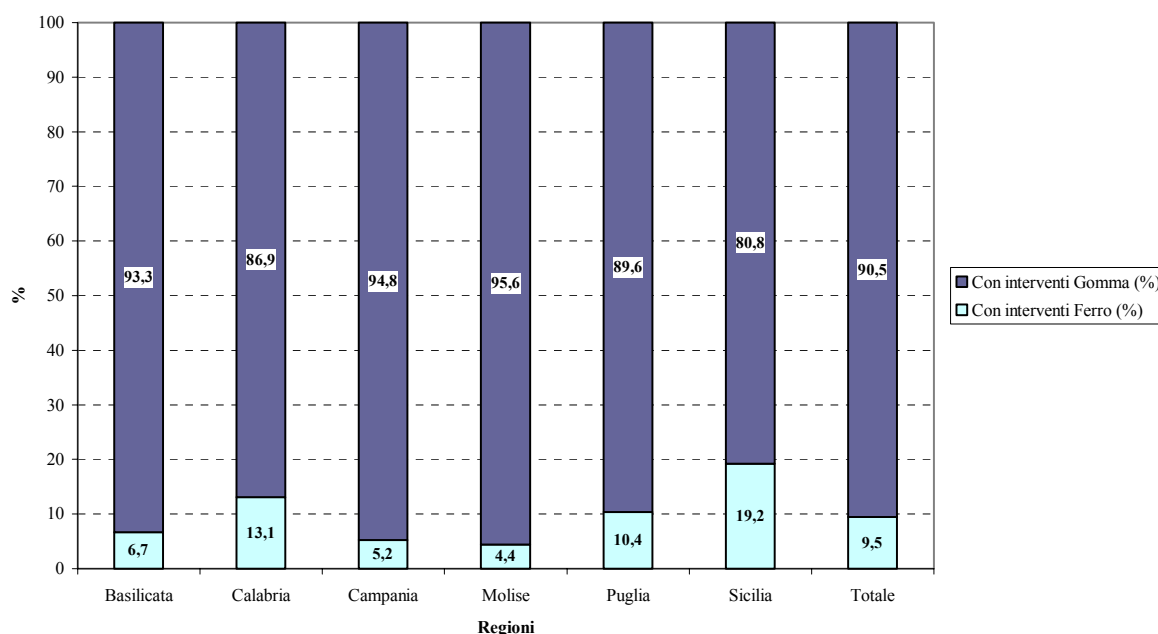
La domanda di trasporto al 2010, passeggeri e merci, è stata ulteriormente esaminata nello scenario di riequilibrio modale con riferimento alle principali direttrici meridionali. Nel grafico seguente, si riporta, per ciascuna direttrice, la ripartizione della domanda passeggeri al 2010 tra "ferro" e "gomma". Su tutte le direttrici, predomina ancora fortemente il peso della quota modale stradale rispetto a quella ferroviaria. Infatti, in media, il peso della quota stradale è pari all'82,47%. Tuttavia, si osserva una sensibile riduzione del peso della "gomma" rispetto allo scenario standard precedentemente esaminato (dal 90,7% all'82,47%).

Tabella 3 Ripartizione % della domanda passeggeri al 2010 tra “ferro” e “gomma” (“con interventi”)



Per quanto riguarda, invece, la domanda merci nel grafico seguente si riporta, per ciascuna regione, la ripartizione della domanda stessa al 2010 tra “ferro” e “gomma”. Continua, sia pure nell’ipotesi di riequilibrio modale, a predominare il peso della quota modale stradale rispetto a quella ferroviaria. In media il peso della quota stradale è pari a 90,53%. Anche in questo caso si osserva quindi una sensibile riduzione del peso della “gomma” rispetto allo scenario standard precedentemente esaminato (dal 95,05% all’90,53%).

Tabella 4 Ripartizione % della domanda merci al 2010 tra “ferro” e “gomma” (“con interventi”)



In definitiva, i risultati delle analisi sopra citate, diffusamente illustrate nello Strumento Operativo per il Mezzogiorno, evidenziano che l’adozione di un mix coerente ed integrato di interventi infrastrutturali e di politiche di settore può indurre, nel sistema trasportistico del Mezzogiorno, una significativa inversione di tendenza in ambito di riequilibrio modale.

In particolare, il potenziamento e la riqualificazione dell’offerta trasportistica, in termini di infrastrutture alternative alla strada, rappresenta una componente fondamentale di tale “mix”, finalizzato al raggiungimento dell’obiettivo di riequilibrio modale.

In tale contesto, il PON “Trasporti” concorre a tale potenziamento e riqualificazione dell’offerta trasportistica nel Mezzogiorno, mirando al raggiungimento di tale obiettivo, coerentemente con le linee strategiche definite per il settore trasporti dal PGTL, dallo Strumento Operativo e dall’Asse VI del QCS 2000-2006. Gli interventi in esso previsti, infatti, costituiscono uno dei requisiti principali necessari per poter consentire l’introduzione di politiche *ad hoc* di orientamento della domanda.

Nei grafici seguenti si visualizzano, sia per i passeggeri che per le merci, gli effetti di riequilibrio modale indotti dagli interventi pianificati accompagnati dall’adozione di politiche di settore.

Tabella 5 Effetti di riequilibrio modale. Ripartizione % della domanda passeggeri al 2010 tra “ferro” e “gomma”

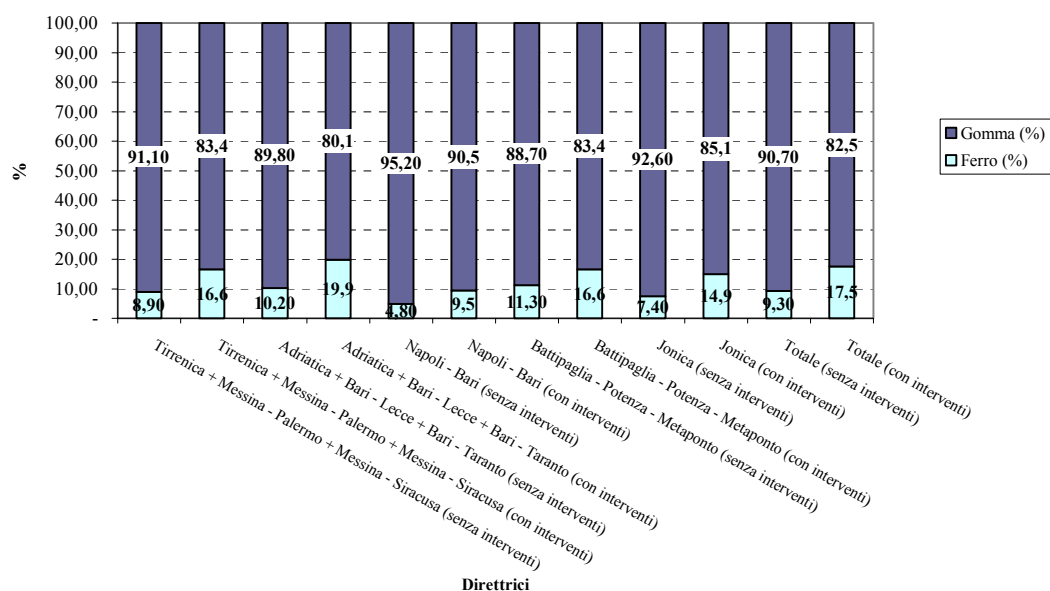
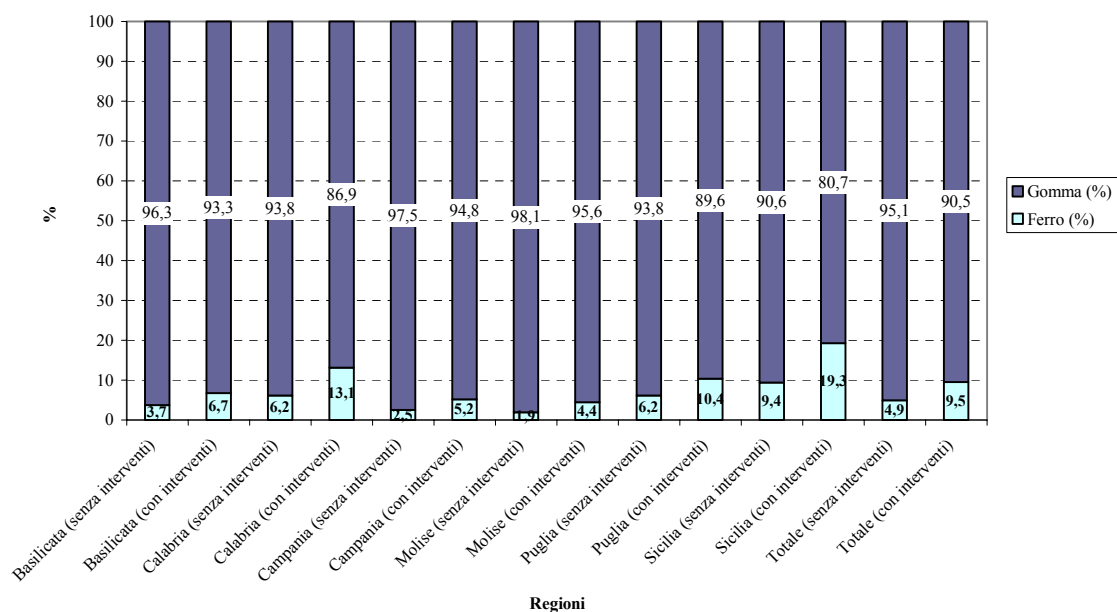


Tabella 6 Effetti di riequilibrio modale. Ripartizione % della domanda merci al 2010 tra “ferro” e “gomma”



1.3.3 L'offerta del sistema trasportistico

Al fine di razionalizzare e rendere efficiente il “sistema dei trasporti” nel Mezzogiorno del nostro Paese, e quindi per agevolare lo sviluppo di un sistema infrastrutturale che superi le carenze di quello attuale, è stato individuato, nel PGTL e nello Strumento Operativo, un “sistema integrato di infrastrutture di interesse nazionale” che costituiscono la struttura portante del sistema italiano di mobilità delle persone e delle merci. Tale sistema deve essere inteso in un’ottica dinamica e “di processo”, nel senso che potrà subire modifiche nel corso degli approfondimenti delle diverse modalità di trasporto e nella programmazione degli interventi che il PGTL stesso ha individuato come prioritari.

Il sistema integrato di infrastrutture di interesse nazionale è stato denominato *Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) attuale*, ossia l’insieme delle infrastrutture esistenti sulle quali si svolgono servizi di livello nazionale. Tale sistema identifica, quindi, l’attuale offerta di infrastrutture di interesse nazionale del Mezzogiorno.

L’individuazione dello SNIT attuale ha permesso di:

- individuare le priorità infrastrutturali per il Mezzogiorno;
- definire gli ambiti di responsabilità e di competenza fra i diversi livelli di governo.

Nello “*SNIT attuale*” sono comprese le infrastrutture che già oggi consentono l’erogazione di servizi merci e viaggiatori tra le diverse regioni e con gli altri Paesi, oltre quelle esistenti che potenzialmente possono consentire tali collegamenti a seguito della attivazione di nuovi servizi e/o a seguito di limitati interventi di adeguamento e riqualificazione delle infrastrutture stesse. Lo SNIT attuale, evolverà verso uno “*SNIT futuro*” sulla base degli interventi infrastrutturali pianificati dal PGTL e dagli approfondimenti che seguiranno. I nuovi collegamenti previsti dal PGTL concorreranno a configurare lo SNIT futuro, tenendo anche conto degli accordi europei relativi alle reti TEN.

L’individuazione delle infrastrutture componenti lo SNIT attuale è basata sulle reti TEN, sulle informazioni disponibili in merito alle caratteristiche geometriche e funzionali delle infrastrutture, sui traffici ed i flussi di domanda interregionale e di scambio con l’estero, sui contenuti del Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti (SIMPT), oltre che sulle indicazioni degli operatori del settore.

Molte delle infrastrutture incluse nello SNIT, soprattutto stradali e ferroviarie, vengono utilizzate anche dal traffico e dai servizi di trasporto regionali e, talvolta, metropolitani. La funzionalità del sistema rimane comunque una prerogativa di interesse nazionale e pertanto rimangono a carico dello Stato le competenze relative e le responsabilità per lo stanziamento delle risorse necessarie alla sua funzionalità ed al suo sviluppo.

Le infrastrutture lineari di rete (ferroviarie e stradali) dello SNIT attuale sono state completamente individuate.

Per quanto riguarda le infrastrutture puntuali (porti, aeroporti e centri merci), il PGTL e lo Strumento Operativo ne hanno individuato un primo insieme ridotto appartenente allo SNIT, con l'obiettivo di definirne l'elenco completo mediante appositi studi e approfondimenti previsti come articolazioni successive del processo di pianificazione.

Di seguito si descrive, facendo riferimento allo Strumento Operativo per il Mezzogiorno, l'offerta di trasporto distintamente per ciascuna modalità.

1.3.3.1 *La rete ferroviaria*

In termini del tutto generali, i servizi ferroviari che interessano lo SNIT sono i servizi viaggiatori di media-lunga percorrenza (EuroCity, EuroStar e InterCity) e i servizi merci tradizionali e combinati. La rete ferroviaria dello SNIT attuale pertanto comprende le tratte che assicurano i servizi ferroviari di lunga percorrenza interni al Paese, con le relative connessioni all'interno dei grandi nodi metropolitani ed urbani, i collegamenti con i terminali di trasporto (porti, aeroporti e centri merci) di rilevanza nazionale ed internazionale, i principali collegamenti internazionali; la rete doveva inoltre risultare sufficientemente diffusa su tutto il territorio nazionale, così da assicurare la necessaria omogeneità nella qualità dei collegamenti.

Seguendo questi principi, la rete ferroviaria dello SNIT attuale è stata individuata come unione delle linee che già attualmente permettono i servizi di cui sopra, a partire dalle seguenti reti:

- rete TEN prevista al 2010;
- “rete forte” delle Ferrovie dello Stato;
- direttrici nazionali delle FS, su cui il traffico è prevalentemente generato da relazioni medio lunghe;
- linee di supporto delle FS, che svolgono sostanzialmente funzione di collegamento tra le diverse direttrici;
- linee non FS, che consentono di completare itinerari passeggeri e merci di rilevanza nazionale, o di ridurre sensibilmente il tempo di percorrenza rispetto a itinerari FS;
- itinerari alternativi merci così come individuati dalle Ferrovie dello Stato non appartenenti alle reti precedenti.

Sono state inoltre inserite nello SNIT attuale, delle linee ferroviarie esistenti non comprese nelle precedenti sottoreti, che, a seguito di adeguamenti, possono essere utilizzate per servizi merci e viaggiatori di media e lunga percorrenza, incrementando la capacità complessiva di trasporto della rete e riducendo la congestione nei nodi più carichi.

Non risultano invece inserite nello SNIT attuale, per quanto si è detto, le linee, anche di competenza FS, che svolgono esclusivamente traffico locale.

Si rileva infine che le linee inserite nello SNIT attuale svolgono in genere anche traffici locali e questi risultano in taluni casi molto consistenti, specie in prossimità delle grandi aree metropolitane. Ciò determina conflitti tra le due tipologie di traffico (locale/nazionale), che penalizzano la qualità del servizio.

Per quanto attiene espressamente al Mezzogiorno, la rete SNIT è composta dai seguenti subsistemi:

- rete costituita dalle direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno longitudinali (dorsali adriatica e tirrenica) e trasversali;
- connessioni tra le aree locali e le direttrici principali;
- infrastrutture nodali.

La rete del Meridione presenta caratteristiche più scadenti di quelle delle restanti aree del Paese, sia in termini di velocità che di capacità delle linee (tabella seguente).

Rete ferroviaria dello SNIT attuale per macroregioni. Dotazioni per abitante e superficie.

MACRO REGIONE	Km rete 1 bin. / 10.000 ab.	Km rete 2 bin. / 10.000 ab.	Km rete equiv./ 10.000 ab.	Km rete 1 bin. / 100 Kmq	Km rete 2 bin. / 100 Kmq	Km rete equiv./ 100 Kmq
SUD	0,89	0,65	1,54	1,49	1,08	1,62
NORD	0,68	1,18	1,85	1,43	2,48	3,01
CENTRO	0,27	1,53	1,80	0,50	2,86	3,04
TOTALE	0,68	1,05	1,73	1,27	1,98	2,45

Nel seguito si riporta l'elenco delle tratte ferroviarie incluse nello SNIT attuale ricomprese nelle regioni ad Obiettivo 1. La seguente analisi sulle caratteristiche generali della rete, viene sviluppata anche con riferimento alle macro aree del Centro-Nord, allo scopo di fornire con immediatezza un opportuno strumento di raffronto con i dati del Mezzogiorno.

Dorsale Adriatica:	Pescara – Foggia; Foggia – Bari; Bari-Brindisi-Lecce; Bari-Taranto
Dorsale Jonica:	Metaponto - Taranto
Dorsale Tirrenica:	Roma-Frosinone-Caserta; Caserta-Cancello-Napoli; Napoli-Salerno-Battipaglia; Battipaglia-Sapri-Paola; Paola-Rosarno-Reggio Calabria
Traversali / Regionali:	Battipaglia-Potenza-Metaponto; Benevento-Cancello; Cancello-Nocera Inferiore; Benevento-Caserta; Benevento-Foggia; Villa Literno-Aversa; Villa Literno-Napoli Campi Flegrei-Napoli Centrale; Caserta-Aversa; Paola-Castiglione; Castiglione-Cosenza; Castiglione-Sibari-Metaponto; Lamezia Terme-Catanzaro Lido.
Dorsali Sardegna:	Cagliari-Chilivani-Olbia
Dorsali Sicilia:	Messina-Palermo; Messina-Catania-Siracusa; Siracusa-Ragusa-Gela

Le caratteristiche generali della rete che interessano tutte le tipologie di servizi effettuabili, riguardano le caratteristiche infrastrutturali di base quali il numero dei binari, la tipologia di trazione ed il sistema di controllo, riassunte nella variabile di riferimento "potenzialità"; tale variabile consente di esprimere, in termini di treni/giorno, la capacità di trasporto complessiva del tronco considerato, tenendo conto del rispetto di un adeguato livello di sicurezza. E' opportuno osservare che il dato relativo alla potenzialità è in genere definito in relazione ad insiemi di treni che percorrono la tratta con differenti distribuzioni di velocità, per cui è piuttosto complesso da ricavare ed è comunque funzione di un quadro di offerta conosciuto. E' necessario quindi definire una potenzialità convenzionale, da ottenere come valore "a priori" mediato su differenti possibili tipologie di insiemi di treni.

In via semplificata, la potenzialità convenzionale è definita da quattro livelli, i cui valori aggregati per macroregioni sono riportati nella tabella seguente:

- tronchi a semplice binario potenzialità 80 treni/giorno;
- tronchi a doppio binario potenzialità 160 treni/giorno;
- tronchi a doppio binario con blocco automatico potenzialità 220 treni/giorno;
- tronchi a doppio binario con blocco automatico a tipologia omogenea dei treni che li percorrono potenzialità oltre 220 treni/giorno.

Estesa rete ferroviaria (km) in funzione della potenzialità.

MACRO REGIONE	80 treni/giorno	160 treni/giorno	220 treni/giorno	Oltre 220 treni/giorno
SUD	1847	314	1000	-
NORD	1743	795	2156	-
CENTRO	294	483	851	256
TOTALE	3884	1670	4007	256

Per il Sud Italia, prevalgono le situazioni di linee con potenzialità convenzionale pari a 80 treni/giorno.

A fronte di sensibili incrementi di offerta e di domanda, rispetto al 1985, l'estesa della intera rete FS è rimasta sostanzialmente invariata; le modificazioni significative sono avvenute solo dal punto di vista tecnologico (principalmente elettrificazione).

Il miglioramento degli *standard* della rete ferroviaria deve essere commisurato alle effettive previsioni di traffico ferroviario e giustificato nella individuazione delle priorità, tenendo conto che servizi di qualità, competitivi con le altre modalità di trasporto, richiedono standard minimi adeguati.

La caratteristica principale, che qualifica la rete infrastrutturale in relazione all'espletamento dei servizi viaggiatori, riguarda la cosiddetta "velocità di fiancata" delle linee. La tipologia dei servizi viaggiatori considerati, è relativa ai treni di media e lunga percorrenza. Nella seguente tabella è riportato il dato relativo alla velocità.

Estesa rete ferroviaria (km) in funzione della velocità max di fiancata.

MACRO REGIONE	<100 km/h	100-150 km/h	150-200 km/h	Oltre 200 km/h
SUD	629	2111	420	-
NORD	1072	2672	950	-
CENTRO	132	1110	465	256
TOTALE	1883	5893	1835	256

Le caratteristiche principali che qualificano la rete infrastrutturale in relazione ai servizi merci da espletare riguardano: il peso assiale, il peso lordo trainato, la sagoma limite e la lunghezza massima ammessa per il treno.

Per quanto riguarda il peso assiale nella tabella che segue è riportata l'estesa della rete.

Estesa rete ferroviaria (km) in funzione del peso max assiale (della classe D4*)

MACRO REGIONE	Km con limitazioni di peso assiale max	Km di linea con classe D4
SUD	2242	918
NORD	1663	3031
CENTRO	1334	629
TOTALE	5239	4578

*Alla classe D4 corrisponde un peso assiale massimo di 22,5 t ed un peso per metro corrente di 8,0 t/m.

Elemento fondamentale e vincolante per lo sviluppo della domanda merci è dato dalla sagoma limite consentita. Nel corso degli ultimi anni su scala europea si è assistito ad una crescita delle sagome ferroviarie, con particolare riguardo alla possibilità di trasporto di merci unitizzate in casse mobili, semirimorchi intermodali e *containers*. Le ferrovie hanno adeguato e classificato le linee in base al fattore sagoma limite. Nella successiva tabella sono riportati i dati relativi alla sagoma limite sulla rete mentre nella figura seguente è riportato il grafo SNIT con le caratteristiche di sagoma.

Estesa rete ferroviaria per sagoma limite (km)

MACRO REGIONE	Rete non classificata (N.C.)	Sagoma per container tradizionali e casse mobili (22-25-30-32)	Sagoma per high cube (45 e oltre)
SUD	364	2320	476
NORD	1089	1696	1909
CENTRO	82	1624	256
TOTALE	1535	5640	2641

Dalla tabella emerge che la rete SNIT è in prevalenza caratterizzata da sagome ammissibili che consentono, con il materiale rotabile attualmente in servizio, rispettivamente il trasporto di container e casse mobili tradizionali. Esistono inoltre parti di rete ancora non classificate (NC) e quindi non percorribili in termini di sagoma merci.

La tendenza del mercato intermodale, che si appoggia su tratte marittime è quella di utilizzare container di altezza maggiore (*high cube*) il che comporta la necessità di avere anche sagome maggiori. La più piccola sagoma utilizzabile per trasportare i container high cube è quella identificata con il codice PC45.

Attualmente non vi è la possibilità di utilizzare tali sagome, senza soluzione di continuità. E' importante notare che le principali direttrici europee sono attrezzate con sagome di classi ancora maggiori, in particolare le direttrici per il Centro e il Nord Europa (Germania, Paesi Scandinavi).

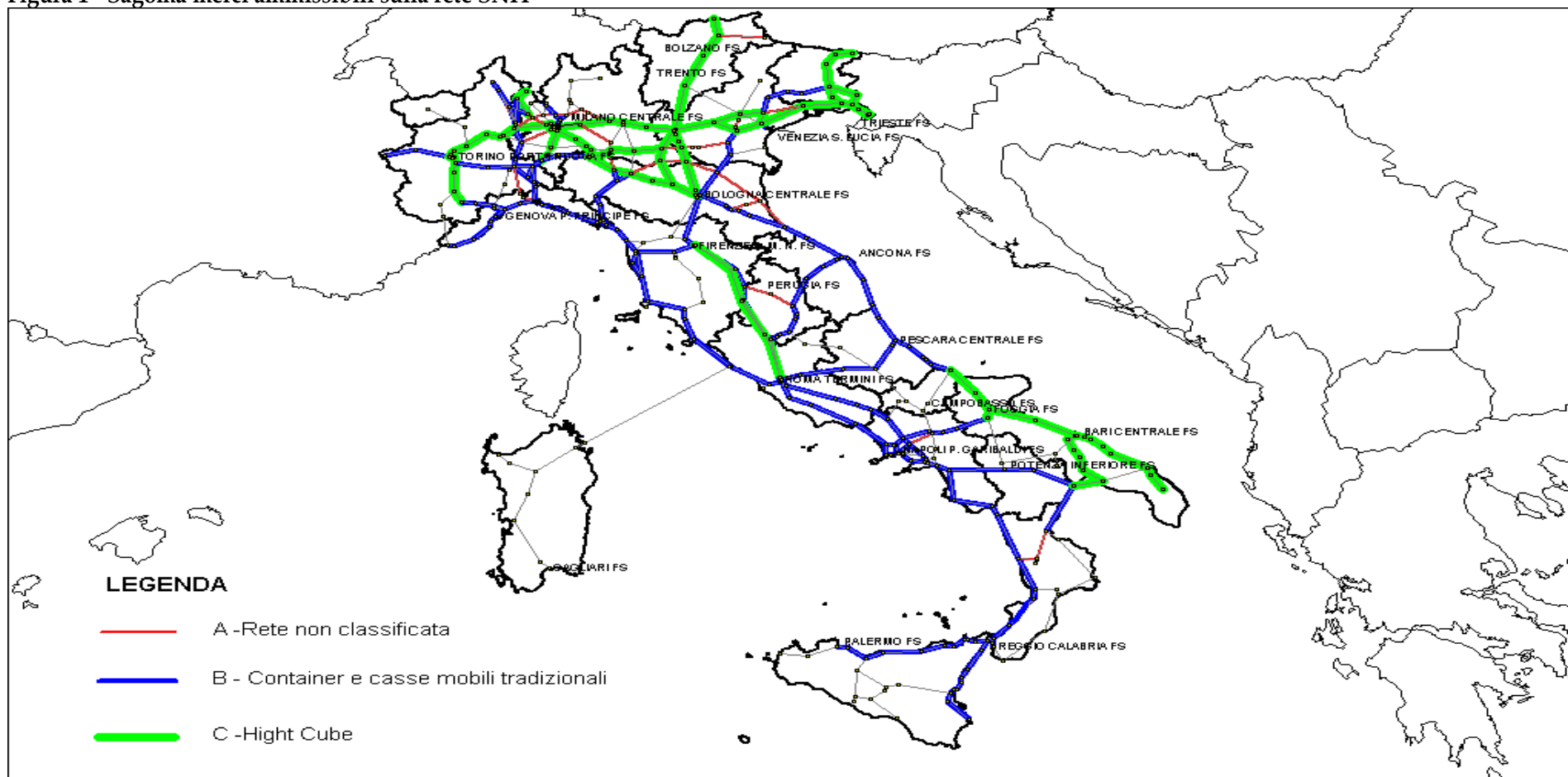
Per quanto riguarda la lunghezza massima dei treni, non è immediato ottenere un dato sintetico rappresentativo, in quanto tale valore dipende da vari elementi caratteristici sia della linea dove questi devono transitare, sia dalle stazioni dove vengono ricoverati, che dagli impianti dove devono essere lavorati. Il complesso degli elementi anzidetti consente

attualmente il transito lungo le direttrici principali a treni di lunghezza dell'ordine di 400÷450 metri. Lunghezze superiori non sono attualmente possibili nel Mezzogiorno.

L'analisi condotta riferita allo scenario in termini d'offerta infrastrutturale ed in termini di domanda di trasporto ha comportato la possibilità di evidenziare le seguenti *criticità*:

- elevati gradi di saturazione sulle direttrici tirrenica e dorsale di collegamento Roma-Napoli con tratte in cui viene superata la capacità convenzionale;
- elevato utilizzo della tirrenica Sud con saturazione completa nel tronco Salerno - Battipaglia;
- saturazione dei tratti a singolo binario della litoranea adriatica;
- situazione in evoluzione nelle direttrici di accesso pugliesi dove esistono situazioni di saturazione puntuali date dall'alternarsi di tronchi a semplici ed a doppio binario;
- elevata saturazione sulla direttrice Est siciliana nel tronco Catania-Messina e saturazione della direttrice Est-Ovest siciliana nel tronco Cefalù-Fiumetorto.

Figura 1 - Sagoma merci ammissibili sulla rete SNIT¹¹



¹¹La sagoma della rete non è stata aggiornata. In alcuni casi sono stati registrati degli adeguamenti di sagoma, come nel caso della Sardegna, cui va assegnata la codifica P/C 349 e P/C 30

1.3.3.2 La rete stradale

La rete stradale che fa parte dello SNIT attuale è formata dalle autostrade e dalle strade che restano di competenza dello Stato, dopo il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni in materia di viabilità, disposto dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112 ed attuate con il Decreto Legislativo 29 ottobre 1999 n. 461. Quest'ultimo ha stabilito che debbono essere mantenute alla competenza centrale dello Stato le funzioni relative alla "realizzazione e gestione della rete autostradale e stradale nazionale".

Per la definizione della rete stradale SNIT, si è seguito il criterio di integrare le grandi direttrici del traffico nazionale con un insieme di strade tale da dar luogo non solo alla chiusura delle maglie della rete, ma anche ad una connessione abbastanza stretta.

Nella tabella seguente vengono riportate le estese della rete stradale dello SNIT attuale del Mezzogiorno, distinguendo tra strade ad una corsia per senso di marcia, strade a due corsie per senso di marcia ed autostrade (a due o tre corsie per senso di marcia).

Tabella 7 Rete stradale dello SNIT attuale per macroregioni. Domanda di trasporto annuale di passeggeri e merci complessiva su strada e ferrovia (Fonte: SIMPT); lunghezza per tipo di strade (km).

MACRO REGIONE	POPOLAZ. (ab.)	SUPERF. (Kmq)	DOMANDA PASSEGG.* (milioni)	DOMANDA A MERCI** (milioni di tonnellate)	STRADE				
					1 corsia per senso di marcia (Km)	2 corsie per senso di marcia (Km)	autostrade (Km)	TOTALE (Km)	TOTALE EQUIV.*** (Km)
SUD	20.537.484	123.046	807,183	178,351	7.315	2.605	2.054	11.974	6.162
NORD	25.329.194	119.886	1.773,601	565,334	4.229	884	3.297	8.410	5.128
CENTRO	10.911.353	58.344	595,649	154,439	922	1.244	1.117	3.283	2.435
TOTALE	56.778.031	301.276	3.176,434	898,125	12.466	4.733	6.468	23.667	13.726

* domanda interprovinciale e di scambio con l'estero

** domanda interregionale e di scambio con l'estero annuale

***le estese equivalenti, sono state calcolate sommando ai chilometri di autostrade i chilometri di strade ad una corsia per senso di marcia moltiplicati per il rapporto fra capacità media di un tale tipo di strada e capacità di una autostrada con due corsie per carreggiata ed i chilometri di strade a due corsie per senso di marcia moltiplicati per il rapporto fra la capacità media di tali strade e la capacità di una autostrada.

L'estensione della rete stradale dello SNIT, in termini complessivi, è massima nelle regioni del Sud, (49,6% del totale nazionale); la estesa della rete equivalente è ancora massima nel Sud, tuttavia è inferiore il rapporto con il totale nazionale (44,0%); ciò è dovuto alla elevata estensione, in questa macroregione, delle strade ad una corsia per senso di marcia, e cioè delle infrastrutture con caratteristiche più scadenti (57,6% del totale nazionale).

Nella tabella che segue vengono riportate le dotazioni unitarie, delle singole categorie di strade e della rete equivalente, riferite agli abitanti ed alla superficie. Le dotazioni equivalenti, in entrambi i casi, risultano maggiori nel Sud; nelle tre macroregioni lo scarto

rispetto alla media nazionale è tuttavia contenuto, specie per le dotazioni riferite alla superficie. Il Nord presenta le dotazioni più elevate per la rete autostradale.

Tabella 8 Rete stradale dello SNIT attuale per macroregioni. Dotazioni per abitante e superficie.

MACRO REGION E	Km rete 1 corsia / 10.000 ab.	Km rete 2 corsie / 10.000 ab.	Km rete autostrade / 10.000 ab.	Km rete equivalente / 10.000 ab.	Km rete 1 corsia / 100 Km ²	Km rete 2 corsie / 100 Km ²	Km rete autostrade / 100 Km ²	Km rete equivalente / 100 Km ²
SUD	3,56	1,27	1,00	3,00	5,94	2,12	1,67	5,01
NORD	1,67	0,35	1,30	2,02	3,53	0,74	2,75	4,28
CENTRO	0,85	1,14	1,02	2,23	1,58	2,13	1,91	4,17
TOTALE	2,20	0,83	1,14	2,42	4,14	1,57	2,15	4,56

Nella tabella successiva sono riportati i rapporti tra le estese delle reti viarie e la domanda annuale totale passeggeri e merci terrestre, definita in precedenza. Per la rete equivalente i coefficienti più bassi, che rappresentano l'indice di una maggiore utilizzazione potenziale, si ritrovano al Centro-Nord, mentre il Sud presenta indici più alti. Gli indici riferiti alla sola rete autostradale, presentano un andamento analogo, con scarti tra le tre macroregioni.

Tabella 9 Rete stradale dello SNIT attuale per macroregioni. Dotazioni per entità del traffico passeggeri e merci.

MACRO REGIONE	Km rete 1 corsia / 1.000.000 pax.	Km rete 2 corsie / 1.000.000 pax.	Km rete autostrade / 1.000.000 pax.	Km rete equivalente / 1.000.000 pax.	Km rete 1 corsia / 1.000.000 ton.	Km rete 2 corsie / 1.000.000 ton.	Km rete autostrade / 1.000.000 ton.	Km rete equivalente / 1.000.000 ton.
SUD	9,06	3,23	2,54	7,63	41,01	14,61	11,52	34,55
NORD	2,38	0,50	1,86	2,89	7,48	1,56	5,83	9,07
CENTRO	1,55	2,09	1,87	4,09	5,97	8,05	7,23	15,77
TOTALE	3,92	1,49	2,04	4,32	13,88	5,27	7,20	15,28

All'interno della rete stradale dello SNIT, il PGTL ha individuato anche per il Mezzogiorno una rete, denominata *rete stradale SNIT di primo livello*, costituita dagli assi che formano la struttura portante fondamentale nell'insieme delle strade.

L'appartenenza alla rete di primo livello è stata stabilita esaminando la funzione svolta dalle varie infrastrutture, anche se esse sono diverse per caratteristiche geometriche, livelli di congestione e standard di sicurezza. Più in particolare, fanno parte della rete SNIT di primo livello gli assi stradali ed autostradali che collegano fra loro le varie regioni del Paese e queste con la rete viaria principale, che pertanto sono prevalentemente interessati da flussi di traffico a lunga percorrenza (> 300 km). I restanti assi della rete SNIT, hanno invece la funzione di distribuire il traffico proveniente dalla rete di primo livello all'interno delle varie

regioni e sono quindi percorsi in misura prevalente da traffici a breve percorrenza, pur sempre di interesse nazionale. Nella tabella presentata alla pagina successiva, sono riportate le tratte che compongono la rete SNIT di primo livello e che ricadono nelle regioni incluse nelle aree ad Obiettivo 1. L'estensione complessiva della rete di primo livello è pari al 46,75% della rete SNIT complessiva; la estensione della rete equivalente di primo livello è pari al 62,30% della complessiva. La rete di primo livello comprende il 59,65% di autostrade, il 12,51% di strade a due corsie per senso di marcia e il 27,84% di strade ad una corsia per senso di marcia. L'estensione complessiva della strade incluse nella rete di primo livello, è ancora massima per il Sud (43,07% del totale nazionale) ma in questo caso la estensione equivalente è massima per il Nord (42,37% del totale nazionale); ciò dipende dal fatto che la rete del Sud presenta una maggiore incidenza di infrastrutture con caratteristiche più basse. Le dotazioni unitarie della rete di primo livello equivalente, riferite sia alla superficie che al numero di abitanti, risultano molto simili per le tre macroregioni. I rapporti tra le estensioni delle reti viarie e la domanda annuale di passeggeri e merci, risultano ancora crescenti da Nord a Sud; l'entità dello squilibrio tra le tre macroaree è tuttavia più contenuto che per la rete SNIT complessiva.

Tabella 10 Tratte incluse nella rete stradale di primo livello dello SNIT attuale del Mezzogiorno.

STATALI	COLLEGAMENTO
SS 280	LAMEZIA TERME - CATANZARO
SS 106	REGGIO CALABRIA - METAPONTO
SS 106	METAPONTO - TARANTO
SS 7	TARANTO - BRINDISI
SS 534	SIBARI - FIRMO
SS 18 - SS 585	LAMEZIA TERME - LAGONEGRO
SS 407	POTENZA - METAPONTO
SS99 - SS7 - SS7 RACC	ALTAMURA - MATERA - FERRADINA
SS 93-SS 169 - SS 96 BIS - SS 96	POTENZA - BARI
SS 93 - SS 655 - SS 658	POTENZA - FOGGIA
SS 16 - SS 379	BARI - BRINDISI
SS 613- SS 16	BRINDISI - OTRANTO
SS 88 - SS 372 - SS 6* - SS 85	BENEVENTO - CAIANELLO - VENAFRO
SS430* - SS6* - SS6 - SS85	SAN VITTORE - VENAFRO - ISERNIA
SS113	CEFALU' - S. AGATA DI MILITELLO
SS114	CATANIA - SIRACUSA
SS115	CASSIBILE (SR) - CASTELVETRANO (TP)
SS117 - SS117 BIS	SANTO STEFANO - DI CAMASTRA - GELA
SS417 - SS117 BIS	CATANIA - GELA
SS 640	AGRIGENTO - CALTANISSETTA
SS 597 - SS 199	OLBIA - SASSARI
SS 291	SASSARI - AEROPORTO ALGHERO
SS 131	PORTO TORRES - SASSARI - CAGLIARI
RACCORDO AUTOSTRADALE	SALERNO - AVELLINO
RACCORDO AUTOSTRADALE	POTENZA - SICIGNANO
RACCORDO AUTOSTRADALE	BENEVENTO
RACCORDO AUTOSTRADALE	DI REGGIO CALABRIA

AUTOSTRADA	COLLEGAMENTO
A1	ROMA - NAPOLI
A14	BOLOGNA - BARI - TARANTO
A14	RACCORDO DI BARI
A18	MESSINA - CATANIA
A18	SIRACUSA - CASSIBILE
A19	PALERMO - CATANIA
A20	MESSINA - BUONFORNELLO
A16	NAPOLI - CANOSA
A29	PALERMO - MAZARA DEL VALLO
A29	ALCAMO - TRAPANI
A29	DIRAMAZIONE BIRGI
A29	DIRAMAZIONE PER PUNTA RAISI
A3	NAPOLI - SALERNO
A3	SALERNO-SICIGNANO-SPEZZANO-FALERNA-REGGIO C.
A30	CASERTA - SALERNO
TANGENZIALE	EST - OVEST NAPOLI

* Gli assi sono connessi con i principali centri urbani e metropolitani attraverso collegamenti locali non riportati in elenco.

Per le infrastrutture appartenenti alla rete SNIT di primo livello, il PGTL ha individuato gli interventi che sono necessari essenzialmente allo scopo di garantire un accettabile grado di sicurezza e di mantenere la congestione entro livelli ammissibili, tenendo conto di diverse previsioni di evoluzione della domanda di trasporto su gomma.

La rete stradale SNIT di primo livello è rappresentata nella figura che segue. Poiché le strade della rete SNIT di primo livello, svolgono la funzione prevalente di collegamento extraurbano a lunga distanza, esse dovrebbero avere le caratteristiche geometriche di autostrade o di strade extraurbane principali definite dall'art. 2 del Codice della Strada: carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico invalicabile, ciascuna con almeno due corsie per senso di marcia e corsia di emergenza o banchina pavimentata a destra. Il PGTL prevede l'adeguamento di tutte le strade dello SNIT di primo livello a questi standard geometrici, considerando una scala di priorità degli interventi, la quale è stata costruita tenendo conto del livello di sicurezza e del grado di congestione delle attuali infrastrutture e delle previsioni di evoluzione della domanda di trasporto su di esse.

Nell'Italia centro-meridionale e nelle isole, la rete è invece formata per una parte notevole da strade con caratteristiche non autostradali. Non ha caratteristiche autostradali la A3 Napoli-Reggio Calabria, anche se è classificata come autostrada, perché è dotata di uno spartitraffico di soli m 1.10, è priva di corsie per la sosta di emergenza ed è dotata di banchine laterali larghe appena 1 m. Alcuni tronchi stradali della rete sono a carreggiate separate, ma non posseggono lo standard minimo della sezione tipo III CNR¹², spesso perché la sezione trasversale è stata ottenuta trasformando, senza allargamenti, una precedente piattaforma a 4 corsie a carreggiata unica in due carreggiate separate. Il tratto calabrese dell'asse longitudinale orientale, da Reggio Calabria a Taranto, è costituito dalla SS 106, in gran parte a due corsie, per lunghi tratti avente carreggiata larga 6 m con banchine da 50 cm e tracciato molto tortuoso.

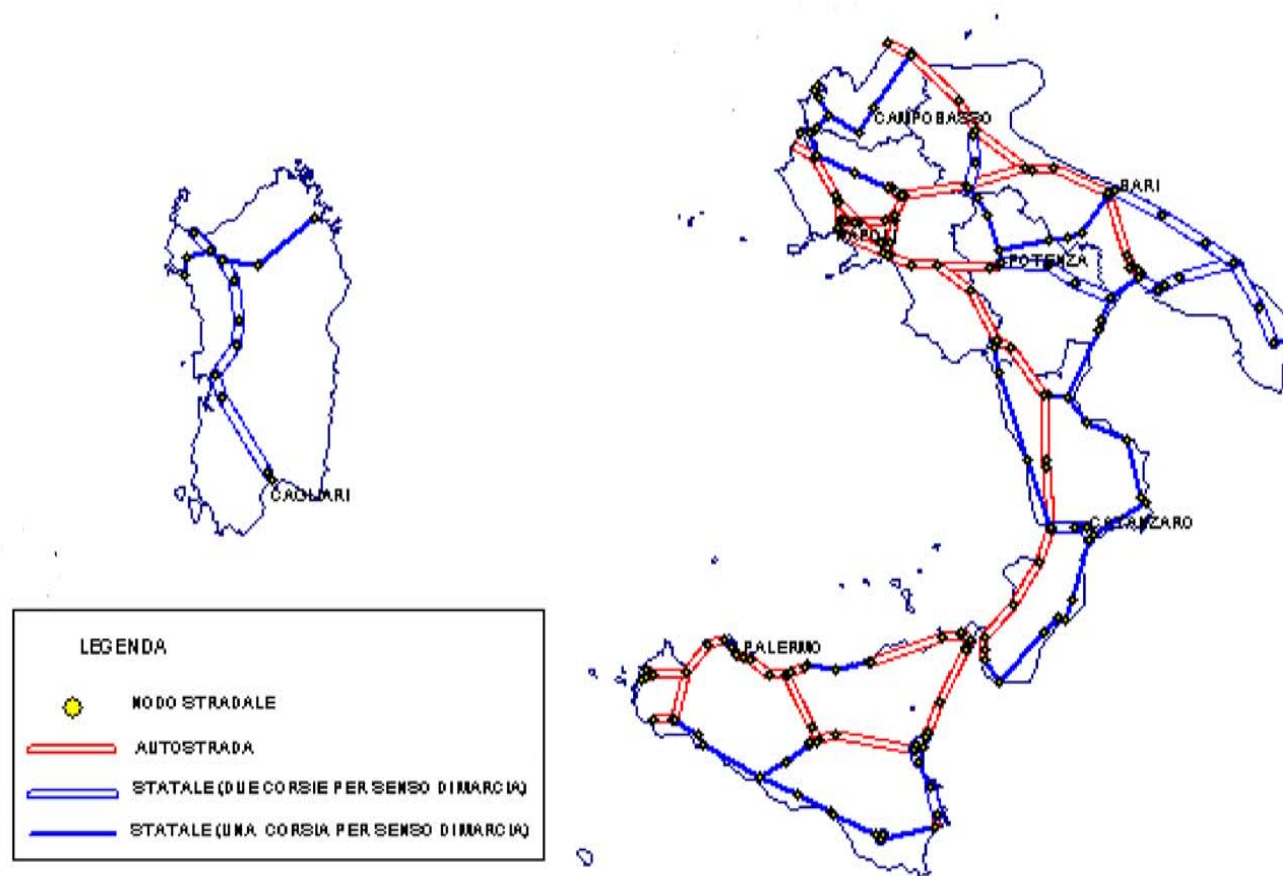
Anche la parte della rete SNIT che costituisce la struttura di connessione dei due assi longitudinali orientale e occidentale attraverso la Campania e il Molise è formata da strade a due corsie con caratteristiche geometriche generalmente scadenti. Caratteristiche simili sono possedute dalle strade che connettono questi due assi longitudinali attraverso la Lucania e la Puglia.

Gli itinerari della rete SNIT della Sicilia formati da strade a due corsie hanno tutti caratteristiche molto scadenti. Inoltre il tronco autostradale Messina-Palermo è tutt'ora incompleto, poiché manca del tratto centrale fra Gibilmanna e S. Agata.

In Sardegna l'asse longitudinale Cagliari-Porto Torres è formato da una strada a carreggiate separate priva di corsie per la sosta di emergenza e con banchine laterali larghe appena 50 cm. L'asse trasversale Alghero-Olbia, è formato da una successione di strade a due corsie con carreggiata larga 6 m e con banchine di larghezza variabile da 50 cm a 1.25 m.

¹² La sezione tipo III CNR (bollettino n. 78 del 1980) prevede una strada a doppio senso di circolazione a due corsie per senso di marcia da 3,50 m ciascuna con banchine da 1,75 m e spartitraffico da 1,10 m per complessivi 18,60 m di larghezza.

Figura 2 - Rete stradale di primo livello dello SNIT attuale nel Mezzogiorno



1.3.3.3 La rete portuale

I traffici che interessano i porti del nostro paese, a seconda dell'origine e della destinazione finale delle merci, possono essere distinti in:

- traffici estero/estero, alimentati via terra dai Paesi dell'Europa continentale oppure mediante feederaggio dai paesi del bacino del Mediterraneo;
- traffici Italia/estero, funzionali allo sviluppo della economia nazionale;
- traffici Italia/Italia, funzionali allo sviluppo della intermodalità marittima, oltre che ad assicurare i necessari collegamenti con le regioni insulari.

Il bisogno di connessioni e la valenza di sistema di un porto, nell'ambito dello SNIT non possono essere commisurati alla sola entità dei traffici complessivi. Le rinfuse liquide (prevalentemente prodotti petroliferi) e le rinfuse solide (prevalentemente minerali e prodotti alimentari) che vengono in genere lavorate in stabilimenti ubicati in prossimità delle banchine (raffinerie di petrolio, impianti siderurgici), alimentano traffici terrestri percentualmente molto ridotti, rispetto ai volumi movimentati nei porti e presentano solo un modesto effetto moltiplicatore sulla crescita economica complessiva ed in particolare sui livelli occupazionali.

La valenza di un porto dipende dalla capacità di alimentare traffici con "effetto rete" (raccolta/distribuzione delle merci all'interno di vasti bacini di traffico mediante trasporti ferroviari, stradali, e di feederaggio marittimo); dipende inoltre dalla capacità di alimentare traffici "ad elevato valore aggiunto", ovvero in grado di innescare intensi processi di crescita economica ed occupazionale e pertanto dai volumi movimentati all'interno di specifiche tipologie merceologiche. A tale riguardo, i porti possono essere classificati in porti universali e porti specializzati. I primi offrono una molteplicità di servizi ai passeggeri e alle merci, i secondi soddisfano quote significative di traffici specializzati per una determinata categoria merceologica oppure per una determinata relazione.

Nell'ambito delle tipologie di traffico indicate, dovranno essere inseriti nello SNIT i porti che presentano:

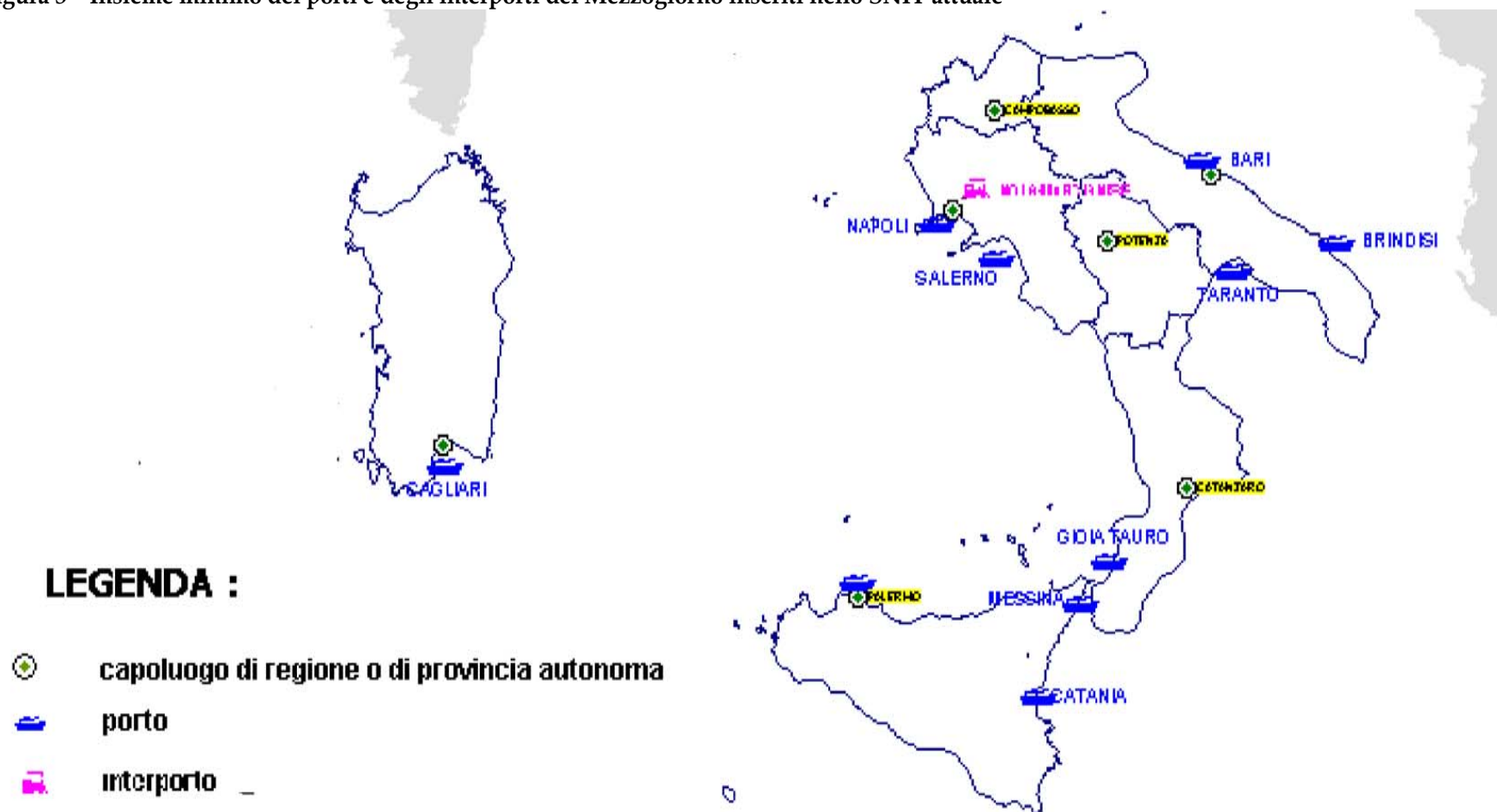
- rilevante entità dei traffici ad elevato valore aggiunto;
- elevato grado di specializzazione (per singole o differenti filiere merceologiche nell'ambito dello stesso porto, oppure all'interno di sistemi portuali diffusi);
- elevata entità del traffico combinato, alternativo al trasporto "tutto strada", sulle relazioni dell'Italia continentale;
- traffici rilevanti con le isole maggiori.

Si è verificato che, allo stato attuale, i requisiti indicati sono posseduti, con differenti modalità, dai porti sede delle Autorità Portuali, individuate dalla Legge 84/1994, e dai provvedimenti successivi; il primo insieme minimo dei porti dello SNIT attuale comprende

pertanto 20 scali, nei quali sono inclusi per le regioni italiane del Mezzogiorno i seguenti porti: Napoli, Gioia Tauro, Taranto, Brindisi, Bari, Cagliari - Sarroch, Palermo, Messina, Catania (figura seguente).

Al giugno 2004 (data di redazione della revisione del PON Trasporti) sono stati inseriti tra gli scali di valenza nazionale anche quelli di Porto Torres (autorità portuale in corso di istituzione) e Olbia-Golfo Aranci (autorità portuale insediata).

Figura 3 – Insieme minimo dei porti e degli interporti del Mezzogiorno inseriti nello SNIT attuale¹³



¹³ La figura non è stata aggiornata .

Nella tabella sottostante sono rappresentate le dotazioni unitarie per abitante e superficie.

Tabella 11 Porti dello SNIT attuale per macroregione. Dotazioni per abitante e superficie¹⁴

MACRO REGIONE	POPOLAZIONE (Numero di abitanti)	SUPERFICIE (kmq)	N. PORTI	N. PORTI/ 1.000.000 AB	N. PORTI/ 100.000 KMQ
SUD E ISOLE	20.537.484	123.046	10	0,49	0,81
NORD	25.329.194	119.886	6	0,24	0,50
CENTRO	10.911.353	58.344	5	0,46	0,86
TOTALE	56.778.031	301.276	21	0,37	0,70

La qualità dei servizi che possono essere svolti dalle infrastrutture portuali dipende da un insieme di parametri: l'estensione e la profondità degli accosti, la disponibilità di attrezzature specializzate per la movimentazione dei carichi, la disponibilità di spazi a terra per le operazioni portuali ed eventuali insediamenti industriali ed i collegamenti con le reti di trasporto terrestre. Accanto ai parametri fisici acquistano rilevanza le attrezzature logistiche e la presenza del "terziario marittimo".

Sebbene il sistema portuale italiano stia attraversando, sotto il profilo dei traffici, una fase di espansione, esso presenta alcune criticità. Sotto il profilo gestionale, sono in avanzata fase di completamento i processi di privatizzazione e di riorganizzazione previsti dalla Legge di riforma 84/94.

Appare anche necessaria, in alcuni casi, una maggiore specializzazione dei singoli terminali, anche al fine di evitare improprie concorrenze con i porti più vicini.

In alcuni porti, invece, la profondità dei fondali appare inadeguata per poter seguire la tendenza verso l'impiego di navi con dimensioni e pescaggi sempre maggiori. Carenze vengono in molti casi rilevati nelle attrezzature e negli spazi a terra. La dotazione di terminal per il traffico di contenitori appare nel complesso adeguata. È inoltre necessario realizzare sollecitamente le attrezzature specializzate per il traffico Ro-Ro, come i sistemi di *gating* e per la pesatura dei veicoli. Carente è anche la dotazione di sistemi avanzati per il controllo del traffico marittimo, anche ai fini della sicurezza in prospettiva di un sempre maggiore sviluppo del servizio effettuato da navi veloci.

In molti porti risultano carenti i collegamenti infrastrutturali con le reti di trasporto terrestre. Talvolta come già in precedenza accennato, le linee ferroviarie non consentono il transito di taluni carichi unitizzati a causa della limitatezza delle sagome e di altre restrizioni di circolazione come nel caso del porto di Gioia Tauro e Taranto. Analogamente alcuni porti si trovano nel centro storico delle relative città e mancano collegamenti diretti con la rete della viabilità nazionale e regionale. Più spesso risultano inadeguate le catene logistiche, e tra il trasporto marittimo e le modalità terrestri, si instaurano forme di competizione, invece che di complementarità.

¹⁴ La tabella non è aggiornata.

Altri fattori di criticità sono la mancata delimitazione dei confini di competenze tra pianificazione portuale e pianificazione urbana.

1.3.3.4 La rete aeroportuale

L'entità del traffico attuale non rispecchia il grado di sviluppo dell'economia nazionale; tra i 115 paesi aderenti all'ICAO l'Italia occupa il 14° posto per il traffico passeggeri e merci, mentre si colloca ad un livello più elevato in termini di reddito pro capite.

Il traffico è pertanto destinato a crescere nel futuro, sia sulle relazioni nazionali, sia su quelle internazionali. L'incremento può essere stimato in oltre 20 milioni di passeggeri/anno, ipotizzando che il numero di viaggi pro capite, a parità di reddito, si allinei a quello degli altri paesi ad elevato sviluppo economico. La domanda potenzialmente interessata dal trasporto aereo si può ritenere costituita, con buona approssimazione, da una quota rilevante degli spostamenti su distanze superiori a 500 km.

I traffici di passeggeri e merci che utilizzano gli aeroporti italiani possono essere classificati, per origine e destinazione degli spostamenti, in:

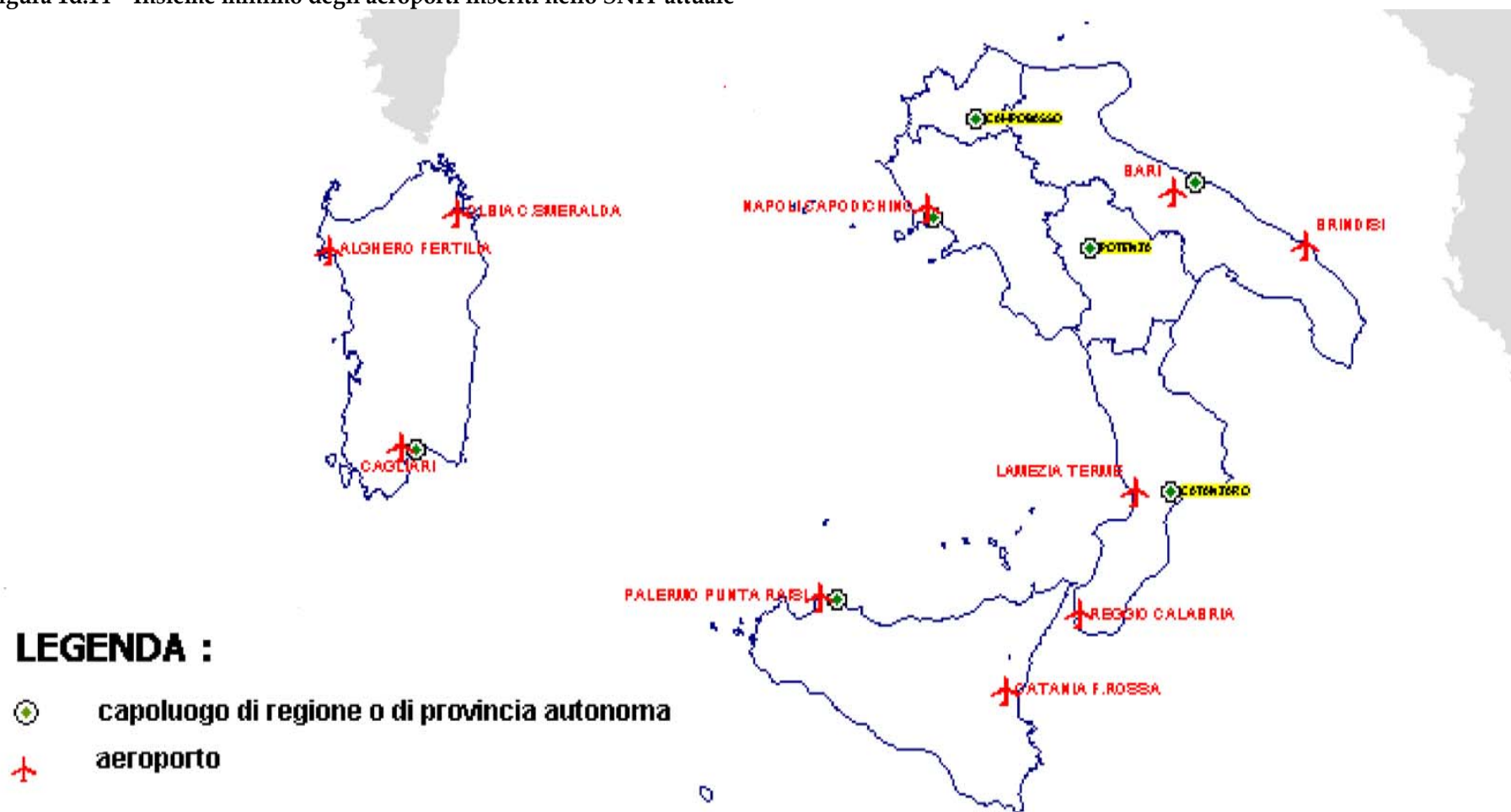
- traffici nazionali: la distribuzione spaziale e la evoluzione di questi traffici costituiscono una misura della dinamica economica e del fabbisogno di accessibilità delle diverse aree del Paese. Questi traffici per la configurazione dell'Italia e le caratteristiche delle diverse modalità di trasporto, sono relativi prevalentemente ai collegamenti fra Nord ed il Centro-Sud del Paese;
- traffici Italia/estero: in questo segmento di mercato è forte la concorrenza di alcuni aeroporti europei, che vengono utilizzati come scali intermedi;
- traffici estero/estero: costituiscono una misura della capacità degli aeroporti hub di attrarre traffico dall'esterno dei bacini nazionali; attualmente nei due hub di Roma Fiumicino e Milano Malpensa questa tipologia di traffico presenta una incidenza minore rispetto ai grandi hub europei.

I criteri per l'inclusione di un aeroporto, nell'ambito dello SNIT, sono stati l'entità del traffico complessivo di passeggeri e merci, la presenza di collegamenti diretti (*point to point*) la dimensione intercontinentale, europea, nazionale (effetto *hub*) e la capacità di autonomia finanziaria (per gli investimenti e l'esercizio).

Seguendo, in prima approssimazione, questi criteri, sono stati inclusi nell'insieme minimo dello SNIT attuale i 23 scali che nel 1998 hanno presentato un traffico passeggeri annuo (arrivi + partenze + transiti) superiore alle 500.000 unità; questa soglia è stata adottata in quanto individua un netto stacco nell'ordinamento dei volumi di traffico dei singoli scali.

Gli scali dello SNIT attuale (figura seguente) compresi nelle regioni italiane ricadenti nelle aree ad Obiettivo 1 risultano i seguenti: Napoli Capodichino, Bari Palese, Brindisi Papola Casale, Lamezia Terme, Reggio Calabria, Alghero Fertilia, Olbia Costa Smeralda, Cagliari Elmas, Palermo Punta Raisi, Catania Fontanarossa.

Figura 1d.14 – Insieme minimo degli aeroporti inseriti nello SNIT attuale



Fra gli aeroporti dello SNIT attuale, dieci ne risultano quindi ubicati al Sud; le dotazioni unitarie, in termini di abitanti e di superficie, risultano abbastanza equilibrate, con una leggera prevalenza del Sud con le isole (tabella di seguito presentata). Questa maggiore dotazione è tuttavia giustificata dalla natura insulare della Sicilia e della Sardegna e dalla perifericità geografica delle regioni del Meridione.

Tabella 12 La rete aeroportuale dello SNIT. Dotazioni totali ed unitarie

MACRO REGIONE	POPOLAZIONE (Numero di abitanti)	SUPERFICIE (kmq)	N. AEROPORTI	N. AEROPORTI/ 10.000 AB	N. AEROPORTI/ 100 KMQ
SUD	20.537.484	123.046	10	0,49	0,81
NORD	25.329.194	119.886	9	0,36	0,75
CENTRO	10.911.353	58.344	4	0,37	0,69
TOTALE	56.778.031	301.276	23	0,41	0,76

Lo SNIT potrà essere esteso, in funzione di criteri di promozione dell'accessibilità, della coesione e dello sviluppo diffuso di tutto il territorio nazionale, e di criteri di integrazione e di specializzazione dei singoli scali nell'ambito di sistemi regionali e sovraregionali.

In tale ambito il potenziamento degli aeroporti regionali potrebbe estendersi, ove esistano adeguate prospettive di traffico, ai collegamenti a lungo raggio, anche con passeggeri in transito. In particolare per il Mezzogiorno la formazione di sistemi aeroportuali potrebbe articolarsi attraverso due modalità:

- la promozione di sistemi aeroportuali regionali o attinenti lo stesso bacino di traffico, all'interno dei quali ciascun aeroporto veda valorizzata una propria vocazione (passeggeri di linea, eventualmente distinti tra breve/medio e lungo raggio, charter, merci);
- l'attivazione di un sistema geograficamente più vasto, che comprenda quelli di cui al punto precedente, organicamente collegati con gli altri aeroporti del Paese ed in particolare con l'hub di Roma Fiumicino.

La prima modalità ha la finalità di valorizzare le varie specializzazioni (linea, charter, cargo, courier, posta) e, nel contempo, di sfruttare le economie di scala derivanti dall'operare in un sistema, che, ove le esigenze di traffico rispetto alla capacità lo richiedessero, potrebbe consentire un decentramento anche della medesima tipologia di traffico.

La seconda modalità ha per obiettivo il conseguimento di una coordinata distribuzione del traffico che consideri, da un lato, l'origine della domanda e, dall'altro, le localizzazioni più idonee a potenziare l'offerta, sia nell'interesse degli utenti, sia per limitare le vie di fuga di traffico verso hub di altri Paesi.

In tale ottica, finalizzata anche ad un miglioramento delle sinergie fra i diversi impianti, gli aeroporti regionali, non svolgerebbero più il solo ruolo di feeder degli hub, ma svilupperebbero un proprio traffico autonomo, nazionale ed internazionale.

L'individuazione degli interventi da realizzare sugli scali aeroportuali, sia quelli rivolti al potenziamento delle infrastrutture, che quelli tecnologici di supporto alla navigazione aerea, tiene conto di aspetti tematici, quali la sicurezza, l'operatività, l'ambiente e la qualità del servizio in una prospettiva di evoluzione del sistema aeroportuale stesso verso un assetto in grado di assicurare un livello di mobilità rispondente alle attese dei cittadini e delle imprese, con tempi e costi competitivi e con una dotazione di servizi utili per favorire un migliore equilibrio tra domanda ed offerta, in un contesto rispondente a standard ambientali e di sicurezza di livello europeo.

I sistemi regionali e sovraregionali includono scali della rete TEN non appartenenti alla rete aeroportuale dello SNIT attuale.

In particolare, il sistema aeroportuale meridionale è caratterizzato da cinque principali poli aeroportuali (Napoli, Catania, Palermo, Cagliari, Bari) che costituiscono un sistema territorialmente coordinato rispetto al bacino d'utenza servito. Nell'ambito del sistema aeroportuale meridionale sono, altresì, individuabili i seguenti sottosistemi aeroportuali di valenza regionale

- Regione Calabria: Reggio Calabria - Lamezia Terme - Crotona.
- Regione Sardegna: Olbia - Alghero - Tortolì.
- Regione Puglia: Brindisi - Foggia.
- Regione Sicilia: Pantelleria - Lampedusa - Trapani.

A tali aeroporti si aggiungono quelli di Grumento e di Taranto, già citati nel PGTL in quanto oggetto di finanziamenti statali negli ultimi anni, al momento non facenti parte né della rete TEN né della rete SNIT:

La Decisione CE n. 1692/96 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti fornisce la definizione, all'art. 13, degli aeroporti di interesse comunitario, e, per questi, prescrive precisi meccanismi di selezione.

In particolare, il riferimento è all'Allegato II alla Decisione, che individua 3 categorie di aeroporti:

- punti di collegamento internazionali;
- punti di collegamento comunitari;
- punti di collegamento regionali.

Il 6 novembre 2001, la Commissione ha trasmesso una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 1692/96/CE in materia di orientamenti comunitari per lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporti.

Tale proposta, in fase di discussione al Parlamento e al Consiglio, comprende, tra le priorità, lo sviluppo delle infrastrutture che consentono di **collegare le regioni periferiche alle regioni centrali dell'Unione.**

Gli aeroporti delle Regioni italiane Obiettivo 1 sono riconosciuti, nell'ambito delle "Linee Guida della CE per lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto (TEN)", come aeroporti di interesse comunitario, di cui, alcuni qualificati come "punti di collegamento comunitari" ed altri come "aeroporti di collegamento regionale".

Le indicazioni della CE sono state recepite nel Complemento di Programmazione del PON Trasporti 2000-2006. In tal senso, è ripresa la lettera della Decisione della CE, in base alla quale, per "sistemi aeroportuali regionali" si intendono gli "aeroporti di collegamento regionale o punti di accesso alla rete".

In particolare, sono "punti di collegamento comunitari": Napoli Capodichino, Bari Palese, Olbia, Catania, Palermo.

Sono, invece, individuati come "aeroporti di collegamento regionali": Foggia, Brindisi, Crotona, Lamezia Terme, Reggio Calabria, Trapani, Pantelleria, Lampedusa, Tortolì, Alghero.

La qualità dei servizi che possono essere resi dalle infrastrutture aeroportuali dipende da un complesso di fattori: caratteristiche "lato aria", quali il numero e le dimensioni delle piste ed i sistemi di assistenza alla navigazione aerea; caratteristiche "lato terra", quali la funzionalità del terminal passeggeri e merci, ed i collegamenti con le reti stradale e ferroviaria.

Il sistema aeroportuale, nonostante l'elevato sviluppo dei traffici, non è privo di criticità. La dotazione aeroportuale risulta nel complesso adeguata ed omogenea sul territorio nazionale; esistono tuttavia alcune regioni prive di aeroporti inclusi nello SNIT. Sono peraltro presenti scali (non inclusi nello SNIT) fortemente sottoutilizzati, in relazione alle caratteristiche infrastrutturali (ad esempio Taranto).

Il traffico nei diversi aeroporti dello SNIT risulta ancora inferiore alla capacità complessiva; tuttavia in alcuni scali sono presenti fenomeni di congestione del traffico aereo.

In alcuni casi si manifestano problemi di impatto ambientale, connessi alle operazioni di volo in prossimità dei centri abitati; ciò è stato causato dal mancato rispetto, ovvero dalla tardiva imposizione, dei necessari vincoli urbanistici.

Il coordinamento degli scali, all'interno di sistemi aeroportuali regionali e/o sovraregionali, non è sufficientemente sviluppato, anche per la carenza dei necessari collegamenti terrestri tra gli scali del sistema.

1.3.3.5 *La rete dei centri merci*

Il trasporto delle merci può essere effettuato mediante un'unica modalità di trasporto dall'origine alla destinazione; in alternativa, una stessa unità di carico (container, cassa mobile, semirimorchio, autoveicolo completo) può essere trasferita senza rotture di carico, utilizzando più modalità. Il trasporto combinato si articola in trasporto combinato strada-rotaia, trasporto combinato strada-mare, ed in trasporto per ferrovia dei container marittimi.

Il trasporto combinato, con tratta terrestre su ferro, è attualmente in forte espansione, e costituisce una quota significativa (intorno al 34%) del trasporto totale per ferrovia; esso presenta ancora ampi margini di sviluppo. Può essere infatti considerata acquisibile al combinato, una quota rilevante del traffico su gomma per distanze superiori a 500 Km; la soglia indicata può anzi subire riduzioni, in funzione delle tipologie merceologiche e degli sviluppi dei sistemi logistici.

Il trasporto combinato strada-mare interessa attualmente alcune relazioni tra i porti del Nord e del Sud della Penisola, lungo i litorali tirrenico ed adriatico e le relazioni Sardegna-Continente. Nel 1997 il trasporto combinato strada-mare in senso stretto (escluse quindi le relazioni con la Sardegna ed il traffico nello Stretto di Messina), è stato utilizzato complessivamente da 171.627 autoveicoli, per complessive 3.099.224 tonnellate di merce; si tratta quindi di quantità molto basse in rapporto ai traffici merci nazionali totali.

Uno degli obiettivi da perseguire è quello di incrementare lo sviluppo del trasporto ferroviario e marittimo sia convenzionale che combinato, in alternativa al "tutto strada", in considerazione dei carichi ambientali e dei livelli di incidentalità che quest'ultimo comporta.

Dovranno pertanto essere inseriti nello SNIT, oltre ai porti ed agli aeroporti elencati in precedenza, che costituiscono per definizione nodi di scambio intermodali, i centri per il trasporto delle merci che svolgano un ruolo rilevante nel trasporto alla scala nazionale ed internazionale.

Dette infrastrutture vengono nel seguito individuate e classificate in relazione sia allo stato attuale di realizzazione che a quello di programmazione. Essi appartengono alle seguenti tipologie:

- *Interporti*, definiti dalla legislazione italiana (Legge 240/1990) "un complesso organico di strutture e servizi integrati e finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione";
- *Centri di interscambio strada-rotaia*, intesi come luogo dove si effettua l'interscambio delle unità di trasporto intermodale tra la modalità ferroviaria e la modalità stradale.

Nell'ambito delle due tipologie indicate, vengono inseriti nell'insieme minimo dei centri merci dello SNIT attuale gli interporti classificati ai sensi della L.240/90 e successivi provvedimenti, attualmente in attività o in corso di realizzazione, che nelle regioni meridionali della penisola prevedono la presenza dell'interporto di Nola-Marcianise.

Complessivamente gli interporti del paese movimentano circa 11,8 milioni di tonnellate di merci, 580.000 TEU, 382.000 casse mobili e semirimorchi (dati 1996); questi valori costituiscono tuttavia una percentuale molto ridotta del traffico merci nazionale complessivo.

A questi nodi andranno aggiunti nel successivo Piano di settore, previsto espressamente dal PGTL, gli interporti di valenza nazionale che al momento sono ancora in una fase di definizione. Dette infrastrutture interportuali, previste nei programmi di realizzazione, per le regioni ad Obiettivo 1, sono le seguenti: Bari, Area Jonico Salentina, Tito, Pontecagnano, Gioia Tauro, Catania.

Il PGTL prevede inoltre che potranno essere inseriti fra le infrastrutture di interesse nazionale anche interporti realizzati con risorse non statali che svolgono una funzione di interesse nazionale e i centri di interscambio strada-rotaia (non compresi negli interporti), che hanno registrato, nell'anno 1997, un traffico complessivo equivalente di oltre 50.000 TEU (casse mobili e semirimorchi sono equivalenti a 2 TEU). A titolo di esempio i centri di interscambio strada-rotaia delle Ferrovie dello Stato risultano così individuati nelle regioni ad Obiettivo 1: Maddaloni-Marcianise, Bari Ferruccio, Palermo Brancaccio, Catania Bicocca.

Le dotazioni complessive ed unitarie dei centri merci dello SNIT attuale risultano maggiori per le regioni del Nord Italia (tabella sottostante); risulta infatti evidente la dotazione del tutto insufficiente di questo tipo nel Mezzogiorno, a conferma del ruolo limitato del trasporto ferroviario delle merci nelle relazioni Nord-Sud del Paese.

Tabella 13 Centri merci dello SNIT attuale. Dotazioni assolute ed unitarie.

MACRO REGIONE	POPOLAZIONE (Numero di abitanti)	SUPERF. (kmq)	INTERPORTI		
			N.	N./ 1.000.000 ABITANTI	N./ 10.000 kmq
Sud	20.537.484	123.046	1	0,05	0,08
Nord	25.329.194	119.886	9	0,36	0,75
Centro	10.911.353	58.344	2	0,18	0,34
Totale	56.788.031	301.276	11	0,19	0,37

Le forti spinte evolutive che hanno caratterizzato e caratterizzano il settore in questi ultimi anni, impongono una maggiore versatilità delle infrastrutture da realizzare e quindi la necessità di una modifica degli strumenti normativi.

Infatti, la legge 240/90, che finanzia esclusivamente infrastrutture interportuali, ha di fatto orientato la richiesta di contributi verso tali tipologie di infrastrutture, determinando una proliferazione delle iniziative in tal senso, esorbitanti le reali necessità di traffico intermodale.

Pertanto in vista di una ormai prossima definizione della rete dei centri merci, è necessario individuare infrastrutture trasportistiche complementari e di supporto agli interporti, al fine di indirizzare le nuove iniziative verso la razionalizzazione del trasporto delle merci ed il riequilibrio modale attraverso una armonica rete nazionale di infrastrutture intermodali.

In tale senso si prevede la redazione di uno specifico piano di settore che dovrà definire l'assetto a regime della rete di interesse nazionale tenuto conto sia degli indirizzi del Piano Generale dei Trasporti e dello Strumento Operativo per il Mezzogiorno che delle indicazioni delle Commissioni parlamentari in merito alla necessità di dotare di infrastrutture intermodali l'area milanese, romana e palermitana, individuate come nodi maggiormente congestionati del traffico merci.

Nel piano di settore potranno essere individuate e caratterizzate compiutamente ulteriori tipologie di centri merci da inserire nello SNIT, quali centri intermodali, piattaforme logistiche, ecc.

Alla luce di quanto sopra le principali criticità del sistema possono pertanto essere così riassunte:

- distribuzione spaziale non omogenea dei centri merci in attività;
- carenze, in alcuni casi, nei collegamenti esterni con la rete stradale e ferroviaria;
- necessità di potenziamento delle strutture interne, in particolare degli impianti ferroviari.

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

L'entità del traffico combinato, specie sulle relazioni nazionali, si mantiene comunque inferiore alla domanda potenziale. Ciò è spiegato anche dalla polverizzazione delle imprese di autotrasporto. Le imprese di minori dimensioni trovano infatti maggiori difficoltà, sia in termini "culturali" ed organizzativi, sia in termini di reperimento dei capitali necessari, a convertirsi dalla tecnologia "tutto strada" (che presenta caratteristiche di maggiore semplicità e flessibilità), alla tecnologia del trasporto combinato, che richiede una maggiore capacità organizzativa, risulta meno flessibile, ed è in più esposta alla variazione delle tariffe del segmento ferroviario.

1.4 ANALISI SWOT

L'analisi SWOT, riferita al sistema trasportistico del Mezzogiorno, è finalizzata ad evidenziarne i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce.

Nell'analisi SWOT, coerentemente con quanto previsto nel documento elaborato dal Ministero del Tesoro, Bilancio e PE "Linee guida per la programmazione e la valutazione ex-ante: indicazioni metodologiche e di indirizzo per la programmazione operativa 2000-2006", i punti di forza e di debolezza sono definiti con riferimento al sistema trasportistico del Mezzogiorno, inteso come insieme di infrastrutture e servizi di trasporto. Le opportunità e le minacce, invece, sono indipendenti dalle caratteristiche intrinseche del sistema trasportistico meridionale ma dipendono, piuttosto, da fattori esterni (posizione strategica delle aree in cui sono localizzate le infrastrutture, tendenze dell'economia meridionale, nazionale e internazionale, concorrenza con altre aree, presenza di diverse politiche di intervento).

Al fine di fornire una chiave di lettura dell'analisi effettuata, si riporta il significato da attribuire ai seguenti elementi qualificanti la metodologia dell'analisi stessa: punti di forza; punti di debolezza; opportunità e minacce.

Punti di Forza

Sono le caratteristiche intrinseche, attuali e prospettive, del sistema trasportistico del Mezzogiorno che offrono maggiori possibilità di essere valorizzate e di attrarre, quindi, risorse, migliorando la qualità dei servizi offerti e, di conseguenza, le condizioni di vita dei cittadini, direttamente o indirettamente (favorendo a loro volta, cioè, la valorizzazione di altre caratteristiche).

Punti di debolezza

Sono le caratteristiche intrinseche del sistema trasportistico del Mezzogiorno, carenti per quantità e/o qualità, che ostacolano l'attrazione di risorse, incidendo negativamente sulla qualità dei servizi offerti e, quindi, della vita dei cittadini, direttamente o indirettamente (ostacolando, cioè, la valorizzazione di altre caratteristiche).

Opportunità

Sono le condizioni esterne, indipendenti dalle caratteristiche intrinseche del sistema trasportistico del Mezzogiorno, che possono facilitare la valorizzazione dei punti di forza e/o l'allentamento dei punti di debolezza.

Minacce

Sono le condizioni esterne, indipendenti dalle caratteristiche intrinseche del sistema trasportistico del Mezzogiorno, che possono ostacolare la valorizzazione dei punti di forza e/o l'allentamento dei punti di debolezza.

Nel paragrafo 1.3 sono state descritte, sulla base delle analisi condotte nello Strumento Operativo, le caratteristiche generali del sistema dei trasporti del Mezzogiorno. In particolare, sono stati esaminati i seguenti aspetti:

- quadro macroeconomico di riferimento;
- domanda di trasporto;
- offerta del sistema trasportistico.

È evidente che i risultati dell'analisi SWOT, pur riferendosi al sistema trasportistico del Mezzogiorno, sono funzione dei dati relativi al quadro macroeconomico di riferimento ed alla domanda di trasporto. Infatti, gli aspetti considerati possono assumere la connotazione di punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce al variare del contesto di riferimento e dei livelli attesi di domanda di trasporto.

A tale proposito, merita di essere sottolineata la chiara interrelazione esistente tra il quadro economico di riferimento (che condiziona, inevitabilmente, i livelli di domanda relativi ai diversi beni e servizi offerti), la domanda di trasporto (che dipende da diverse variabili macroeconomiche, quali il reddito, il valore aggiunto e l'occupazione) e l'offerta del sistema trasportistico che, espressa come insieme delle infrastrutture e dei servizi di trasporto, varia in funzione dell'andamento e dell'articolazione della domanda di trasporto (con riferimento, in particolare, ai passeggeri, alle merci, alle modalità ed alle aree geografiche).

L'analisi svolta è stata articolata in due *steps* successivi:

- 1 In primo luogo, è stata elaborata la SWOT generale, evidenziandone le componenti relative all'intero sistema trasportistico del Mezzogiorno (Tavola 14);
- 2 In secondo luogo, la SWOT generale è stata disarticolata con riferimento alle tre seguenti macrocategorie:
 - direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno, longitudinali e trasversali (Tavola 15);
 - connessioni fra le aree locali e le direttrici principali (Tavola 16);
 - infrastrutture nodali (Tavola 17).

Tale disarticolazione è stata effettuata poiché i risultati della SWOT generale sono solitamente riconducibili alle tre macrocategorie sopra citate, oggetto della strategia di sviluppo del settore trasporti delineata nel QCS, ognuna delle quali è caratterizzata da propri punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce.

È opportuno sottolineare, quindi, che tutti gli elementi emersi nelle analisi SWOT relative alle tre macrocategorie sono ricompresi nella SWOT generale. Nella SWOT generale, tuttavia, non viene fatto un riferimento esplicito alle infrastrutture oggetto di intervento ma le osservazioni presentate sono, piuttosto, di carattere complessivo e si riferiscono, in maniera diffusa, al sistema trasportistico ed alle tre macrocategorie in cui tale sistema è stato scomposto.

Infine, nella SWOT generale figurano elementi che, non essendo specificatamente riconducibili alle direttrici principali di collegamento, alle connessioni fra le aree locali e le direttrici principali ed alle infrastrutture nodali, non vengono ripresi nelle analisi SWOT focalizzate sulle tre macrocategorie sopra menzionate.

Tabella 14 Swot Generale

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
- Disponibilità di infrastrutture di trasporto sia sulle direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno, longitudinali e trasversali, sia a livello di infrastrutture nodali strategiche su cui fondare lo sviluppo del sistema trasportistico	- Bassi livelli di accessibilità causati dall'insufficiente qualità dei servizi offerti e da vaste aree di sottodotazione strutturale
- Avvio di processi di liberalizzazione, affermazione di un quadro maggiormente concorrenziale ed abbattimento delle barriere all'ingresso di nuovi operatori, condizioni, queste, in grado di garantire una migliore efficienza dei servizi resi all'utenza ed una maggiore capacità di attrarre nuovi investimenti nel settore trasporti	- Squilibrio nella distribuzione territoriale dell'offerta e conseguente congestionamento di alcune tratte sulle direttrici stradali e ferroviarie e di alcuni nodi attorno alle principali aree metropolitane
- Localizzazione strategica di alcune infrastrutture portuali ed aeroportuali	- Scarsa affidabilità del sistema dei trasporti, in alcune aree in particolare, per cause strutturali (mancanza di alternative modali e/o di percorso)
- Presenza di collegamenti aerei a scala interregionale e internazionale, attivati con l'apertura dei nuovi Hub di Malpensa e Fiumicino, che possono permettere alle regioni del meridione di integrarsi completamente con la rete europea e intercontinentale	- Assenza di collegamenti appropriati all'interno delle singole reti (connessioni tra aree locali e direttrici principali longitudinali e trasversali) con conseguenti marcate lacune dei corridoi di trasporto, specialmente Est-Ovest, e scarsa accessibilità alle zone interne ed alle coste
- Spazio aereo suscettibile di possibile crescita	- Basso grado di integrazione tra le diverse modalità di trasporto anche per la carenza di strutture logistiche appropriate
- Integrazione dei servizi di supporto alla navigazione aerea offerti nel Mezzogiorno con quelli offerti nel resto d'Italia	- Squilibrio modale a favore della strada anche su relazioni per le quali sussistono le condizioni per la competitività di altre modalità di trasporto (ferro, mare)
- Esistenza di collegamenti marittimi con il Nord-Europa, il Nord-America e l'Estremo Oriente garantiti dalla presenza di infrastrutture portuali che offrono accessibilità alle linee di navigazione Est-Ovest che percorrono il Mediterraneo	- Inefficiente collegamento tra viabilità ordinaria e principali direttrici stradali ed autostradali, scarsa adduzione alla rete ferroviaria principale ed alle infrastrutture nodali (aeroporti, porti, interporti)
- Rilevanti iniziative già localizzate o in avanzata fase di localizzazione nel segmento del traffico di transhipment dei containers	- Inadeguatezza di alcune tratte stradali agli standard geometrici di sicurezza previsti
-	- Inadeguatezza di alcune tratte delle direttrici ferroviarie con riferimento alle caratteristiche principali che qualificano la rete infrastrutturale in relazione ai servizi merci: peso assiale, peso lordo trainato, la sagoma limite e lunghezza massima ammessa per il treno
-	- Caratteristiche generali della rete ferroviaria meridionale, espresse in termini di velocità, capacità delle linee e tecnologie di rete, inferiori rispetto a quelle del Centro Nord
-	- Modesta competitività della modalità ferroviaria rispetto a modi alternativi di trasporto e tempi lunghi di percorrenza anche a causa di una struttura territoriale poco rispondente alle esigenze della rete ferroviaria
-	- Scarsa integrazione modale e debole presenza dei relativi nodi di scambio che rende, soprattutto gli attraversamenti trasversali, molto difficoltosi e genera, per quelli longitudinali, spesso sovrapposizioni e duplicazioni dell'offerta di servizi pubblici di trasporto
-	- Carenza della rete dei centri merci che determina un freno ad un adeguato sviluppo del trasporto merci intermodale ed alla integrazione del ciclo logistico delle merci
-	- Insufficiente collegamento di alcuni porti e aeroporti con le città circostanti e con le grandi reti nazionali di trasporto su ferro o su gomma
-	- Carenza della dotazione infrastrutturale di alcuni porti e dell'offerta dei servizi specializzati unitamente alla presenza di vincoli organizzativo-gestionali
-	- Mancanza di una valida rete telematica di controllo del traffico marittimo che si riflette sulla sicurezza e sull'efficienza nella gestione dei trasporti e della catena logistica, pesantezza delle formalità burocratiche di natura doganale e costi portuali che hanno un'incidenza maggiore quanto minori sono le rotte percorse nel caso del cabotaggio
-	- Vincoli organizzativo-gestionali, qualità e capacità di alcune infrastrutture e servizi aeroportuali che possono ostacolare il potenziale sviluppo dei traffici
-	- Struttura imprenditoriale ed assetto organizzativo-gestionale degli operatori del settore trasportistico ancora sostanzialmente debole anche a causa del deficit di concorrenza interna
-	- Incompletezza dei sistemi della sicurezza della navigazione marittima ed aerea che necessitano della realizzazione di progetti finalizzati alla riduzione di rischi e della introduzione di più elevati livelli tecnologici
-	-
-	- Esternalità negative in termini di impatto ambientale e incidentalità conseguenti alla crescita del traffico ed alla prevalenza del modo stradale

segue

OPPORTUNITA'	MINACCE
Riacquistata centralità nel Mediterraneo che offre il ruolo di "porta" al Sud del Paese in modo da assicurare continuità con l'area balcanica, l'Europa sud-orientale, il Nord Africa e l'Europa occidentale, anche in relazione all'apertura di nuovi mercati e di nuove opportunità di natura geoeconomica per il Mezzogiorno verso i Paesi del Nord Africa e dell'Est europeo in grado di trascinare lo sviluppo e la qualificazione dei sistemi di trasporto	Mancanza di un soddisfacente coordinamento e integrazione tra gli attori che governano il sistema trasportistico a livello centrale e locale sia nella fase di pianificazione strategica che di attuazione
- Crescente domanda di mobilità, passeggeri e merci, connessa allo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno	- Scarsa diffusione di forme di partenariato pubblico/privato e, in particolare, di finanza di progetto, nel finanziamento, nell'attuazione e nella gestione di opere pubbliche
- Possibilità di attivazione del project-financing nel finanziamento delle opere pubbliche	- Crescita attesa nei livelli di attività del Mezzogiorno che potrebbe generare una maggiore pressione sulle infrastrutture di trasporto attualmente disponibili con conseguente incremento dei casi di congestionamento e inquinamento ambientale
- Elevato potenziale turistico - grazie anche al notevole pregio dell'ambiente - ancora non pienamente sfruttato	- Possibile perdita di quote di mercato significative da parte delle imprese meridionali a vantaggio della concorrenza in mancanza di una evidente crescita di efficienza microeconomica e di settore
- Presenza di poli industriali in via di sviluppo che necessitano di essere supportati attraverso investimenti nel settore dei trasporti	- Struttura territoriale di alcune aree che ostacola lo sviluppo del sistema trasportistico poiché morfologicamente poco rispondente alle esigenze realizzative della rete ferroviaria e stradale
- Creazione di un partenariato rafforzato, in relazione alla tipologia degli interventi da realizzare, su territori sui quali insistono diverse sovranità amministrative	-
- Coerenza e sinergia tra i diversi strumenti programmatici elaborati ai differenti livelli di pianificazione, centrali e regionali, anche mediante ricorso alla programmazione negoziata.	-
-	-

Tabella 15 Swot Diretrici

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
- Disponibilità di infrastrutture di trasporto in corrispondenza delle direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno, longitudinali e trasversali, strategiche su cui fondare lo sviluppo del sistema trasportistico	- Squilibrio modale a favore della strada anche su relazioni per le quali sussistono le condizioni per la competitività di altre modalità di trasporto (ferro, mare)
- Avvio di processi di liberalizzazione, affermazione di un quadro maggiormente concorrenziale ed abbattimento delle barriere all'ingresso di nuovi operatori; condizioni, queste, in grado di garantire una migliore efficienza dei servizi resi all'utenza ed una maggiore capacità di attrarre nuovi investimenti nel settore trasporti	- Inadeguatezza di alcune tratte delle direttrici ferroviarie sia con riferimento alla scarsa integrazione di quest'ultime con gli altri modi di trasporto, sia con riferimento alle caratteristiche principali che qualificano la rete infrastrutturale in relazione ai servizi merci (peso assiale, peso lordo trainato, la sagoma limite e lunghezza massima ammessa per il treno)
-	- Inadeguatezza diffusa delle tratte stradali agli standard geometrici di sicurezza previsti
-	- Elevati livelli di congestionamento di alcune tratte stradali e autostradali delle principali direttrici dorsali
-	- Elevato grado di saturazione e conseguente inadeguatezza, anche sotto il profilo tecnologico, di alcune tratte delle principali direttrici ferroviarie.
-	- Incompletezza dei sistemi della sicurezza della navigazione marittima ed aerea che necessitano della realizzazione di progetti finalizzati alla riduzione di rischi e della introduzione di più elevati livelli tecnologici
-	- Mancanza di una valida rete telematica di controllo del traffico marittimo che si riflette sulla sicurezza e sull'efficienza nella gestione dei trasporti e della catena logistica, pesantezza delle formalità burocratiche di natura doganale e costi portuali che hanno un'incidenza maggiore quanto minori sono le rotte percorse nel caso del cabotaggio
OPPORTUNITA'	MINACCE
- Crescente domanda di mobilità, passeggeri e merci, connessa allo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno	- Scarsa diffusione di forme di partenariato pubblico/privato e, in particolare, di finanza di progetto, nel finanziamento, nell'attuazione e nella gestione di opere pubbliche
- Possibilità di attivazione del project-financing nel finanziamento delle opere pubbliche	- Crescita attesa nei livelli di attività del Mezzogiorno che potrebbe generare una maggiore pressione sulle infrastrutture di trasporto attualmente disponibili con conseguente incremento dei casi di congestionamento e inquinamento ambientale
- Presenza di poli industriali in via di sviluppo che necessitano di essere supportati attraverso investimenti nel settore dei trasporti	- Struttura territoriale di alcune aree che ostacola lo sviluppo del sistema trasportistico poiché morfologicamente poco rispondente alle esigenze realizzative della rete ferroviaria e stradale
- Elevato potenziale turistico - grazie anche al notevole pregio dell'ambiente - ancora non pienamente sfruttato	-

Tabella 16 Swot Conessioni – Collegamenti

PUNTI DI FORZA		PUNTI DI DEBOLEZZA	
-	Incrementi consistenti, già in atto, di volumi di traffico e di domanda di trasporto e di servizi integrati che favoriscono lo sviluppo di altre attività ed interessi che, nell'attuale situazione, non riescono a superare il punto di convenienza per l'espansione/creazione di nuovi tipi di imprenditorialità	-	Assenza di collegamenti appropriati all'interno delle singole reti (connessioni tra aree locali e direttrici principali longitudinali e trasversali) con conseguenti marcate lacune dei corridoi di trasporto, specialmente Est-Ovest, e scarsa accessibilità alle zone interne ed alle coste
-	-	-	Bassi livelli di accessibilità causati dall'insufficiente qualità dei servizi offerti e da vaste aree di sottodotazione infrastrutturale
-	-	-	Mancanza di adeguati collegamenti sia stradali che ferroviari alle reti nazionali per numerosi poli trasportistici (aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, interporti) e per vaste zone del territorio meridionale comprese anche città capoluogo di provincia con inevitabile mantenimento e rafforzamento dei vincoli e dei freni allo sviluppo sociale, economico ed ambientale di intere aree delle regioni del Mezzogiorno
-	-	-	Inadeguatezza dei collegamenti ferroviari passeggeri tra le aree metropolitane ed i nodi della rete transeuropea anche con riferimento ai collegamenti interregionali
-	-	-	Forte congestionamento dei principali nodi ferroviari (Napoli, Bari e Palermo)
-	-	-	Necessità di potenziamento o creazione di by pass stradali di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani e decongestionamento delle conurbazioni territoriali
-	-	-	Inadeguatezza di alcune tratte stradali agli standard geometrici di sicurezza previsti
-	-	-	Inadeguatezza di alcune tratte ferroviarie con riferimento alle caratteristiche principali che qualificano la rete infrastrutturale in relazione ai servizi merci: peso assiale, peso lordo trainato, la sagoma limite e lunghezza massima ammessa per il treno
OPPORTUNITA'		MINACCE	
-	Presenza di poli industriali in via di sviluppo che necessitano di essere supportati attraverso investimenti nel settore dei trasporti	-	Scarsa diffusione di forme di partenariato pubblico/privato e, in particolare, di finanza di progetto, nel finanziamento, nell'attuazione e nella gestione di opere pubbliche
-	Crescente domanda di mobilità, passeggeri e merci, connessa allo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno	-	Crescita attesa nei livelli di attività del Mezzogiorno che potrebbe generare una maggiore pressione sulle infrastrutture di trasporto attualmente disponibili con conseguente incremento dei casi di congestionamento e inquinamento ambientale
-	Elevato potenziale turistico - grazie anche al notevole pregio dell'ambiente - ancora non pienamente sfruttato	-	Struttura territoriale di alcune aree che ostacola lo sviluppo del sistema trasportistico poiché morfologicamente poco rispondente alle esigenze realizzative della rete ferroviaria e stradale
-	Possibilità di attivazione del project-financing nel finanziamento delle opere pubbliche	-	-

Tabella 17 Swot Nodi

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
- Localizzazione strategica delle principali infrastrutture portuali ed aeroportuali del Mezzogiorno	- Inadeguati collegamenti ferroviari e stradali con numerosi poli trasportistici (aeroporti, porti e interporti)
- Capacità potenziale di alcune infrastrutture aeroportuali e portuali di sostenere lo sviluppo (turistico e non) del Mezzogiorno	- Inquinamento atmosferico, acustico nei siti portuali ed aeroportuali, nonché nelle aree limitrofe, dovuto all' elevata congestione del traffico.
- Condizione (ed in parte anche dotazione) di relativo vantaggio nel sistema della portualità su cui è possibile far leva per accrescere la proiezione internazionale e l'efficienza del sistema produttivo, anche in considerazione dei collegamenti marittimi con il Nord-Europa, il Nord-America e l'Estremo Oriente garantiti dalla presenza di infrastrutture portuali che offrono accessibilità alle linee di navigazione Est-Ovest che percorrono il Mediterraneo	- Basso grado di integrazione tra le diverse modalità anche per la carenza di strutture logistiche appropriate
- Spazio aereo suscettibile di possibilità di crescita	- Squilibrio nella distribuzione territoriale dell'offerta e conseguente congestionamento di alcuni porti ed aeroporti
- Presenza di collegamenti aerei a scala interregionale e internazionale, attivati con l'apertura dei nuovi Hub di Malpensa e Fiumicino, che possono permettere alle regioni del meridione di integrarsi completamente con la rete europea e intercontinentale	- Carenza della dotazione infrastrutturale di alcuni porti e dell'offerta dei servizi specializzati unitamente alla presenza di vincoli organizzativo-gestionali
- Rilevanti iniziative già localizzate o in avanzata fase di localizzazione nel segmento del traffico di transhipment dei containers (Gioia Tauro)	- Carenza della rete dei centri merci che determina un freno ad un adeguato sviluppo del trasporto merci intermodale
-	- Insufficiente coordinamento degli scali aeroportuali all'interno di sistemi regionali e/o sovraregionali ed elevato livello di saturazione in alcuni scali
-	- Carenze del sistema portuale meridionale nel segmento del traffico di transhipment dei containers ed insufficiente collegamento con la rete viaria e ferroviaria retrostante, in particolare per il porto di Gioia Tauro
-	- Inadeguatezza della profondità dei fondali in alcuni porti rispetto alla tendenza in atto verso l'impiego di navi con dimensioni e pescaggio sempre maggiori
OPPORTUNITA'	MINACCE
- Possibilità di attivazione del project-financing nel finanziamento delle opere pubbliche	- Scarsa diffusione di forme di partenariato pubblico/privato e, in particolare, di finanza di progetto, nel finanziamento, nell'attuazione e nella gestione di opere pubbliche
- Presenza di poli industriali in via di sviluppo che necessitano di essere supportati attraverso investimenti nel settore dei trasporti	- Crescita attesa nei livelli di attività del Mezzogiorno che potrebbe generare una maggiore pressione sulle infrastrutture di trasporto attualmente disponibili con conseguente incremento dei casi di congestionamento e inquinamento ambientale
- Crescente domanda di mobilità, passeggeri e merci, connessa allo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno	-
- Elevato potenziale turistico - grazie anche al notevole pregio dell'ambiente - ancora non pienamente sfruttato	-
- Potenzialità dei principali scali portuali meridionali in relazione allo sviluppo dei corridoi adriatico, tirrenico e transeuropeo n. 8.	-

I **risultati** emersi dall'**analisi SWOT** possono essere così sintetizzati:

Analisi SWOT: parte generale

Il sistema trasportistico del Mezzogiorno è caratterizzato dalla presenza di importanti direttrici di collegamento, stradali e ferroviarie, nonché di infrastrutture nodali strategiche che costituiscono una solida base su cui fondare il futuro sviluppo del sistema.

Il sistema trasportistico presenta, tuttavia, un chiaro squilibrio nella distribuzione territoriale dell'offerta, testimoniato dalla presenza di vaste aree caratterizzate da una evidente sottodotazione infrastrutturale. Da ciò deriva il congestionamento di alcune tratte sulle direttrici stradali e ferroviarie e di alcuni nodi attorno alle principali aree metropolitane. Nel complesso, il sistema trasportistico del Mezzogiorno è caratterizzato da un forte squilibrio modale a favore della strada e dalla mancanza, lungo alcuni itinerari principali, di alternative modali e/o di percorso.

Peraltro, le condizioni derivanti dal nuovo processo di regolazione quali l'avvio dei processi di liberalizzazione, l'affermazione di un quadro maggiormente concorrenziale e l'abbattimento delle barriere all'ingresso di nuovi operatori sono in grado di garantire una migliore efficienza dei servizi resi all'utenza ed una maggiore capacità di attrarre nuovi investimenti nel settore.

Pertanto, grazie anche alla localizzazione strategica del Mezzogiorno, il sistema presenta grosse opportunità di crescita. Tali opportunità derivano, soprattutto, dalla crescente domanda di mobilità (passeggeri e merci), dalla presenza di poli industriali in via di sviluppo, dall'apertura di nuovi mercati e dall'elevato potenziale turistico dell'area ancora non pienamente sfruttato. Altre opportunità di sviluppo del sistema trasportistico del Mezzogiorno sono rappresentate da possibili modalità di attivazione di forme di *project financing* nel finanziamento delle opere pubbliche e dalla coerenza e sinergia che può derivare dall'attuazione, attraverso forme di programmazione negoziata, come gli Accordi di Programma Quadro e le Intese Istituzionali, di strumenti programmatici elaborati ai differenti livelli di pianificazione, centrali e regionali.

Analisi SWOT: direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno

Il Mezzogiorno dispone di importanti direttrici di collegamento, stradali e ferroviarie. Tuttavia, i collegamenti stradali trasversali risultano essere inadeguati e quelli longitudinali incompleti. Anche le direttrici ferroviarie appaiono inadeguate e scarsamente integrate con gli altri sistemi di trasporto. In particolare, alcune tratte stradali non sono adeguate agli *standard* geometrici di sicurezza previsti, mentre alcune tratte ferroviarie presentano caratteristiche insufficienti in termini di peso assiale, peso lordo trainato, sagoma limite e lunghezza massima ammessa per i treni.

È necessario, quindi:

- Potenziare ed ammodernare la rete ferroviaria meridionale ed insulare lungo le principali direttrici di collegamento longitudinali (dorsale adriatica e tirrenica) e trasversali;
- Potenziare la rete stradale SNIT, individuata dal PGTL e dallo Strumento Operativo per il Mezzogiorno, e sviluppare, in termini di efficienza, sicurezza, comfort e rapidità, il sistema di viabilità del Mezzogiorno interessato da flussi di traffico di lunga percorrenza;

Per quanto concerne, invece, il traffico aeroportuale e marittimo è necessario:

- Sviluppare sistemi di controllo del traffico marittimo per aumentare la sicurezza della navigazione;
- Potenziare i servizi di navigazione aerea per elevare i livelli di sicurezza e migliorare le procedure di avvicinamento e decollo.

Analisi SWOT: connessioni fra le aree locali e le direttrici principali

Il sistema trasportistico del Mezzogiorno è caratterizzato da una debole presenza di collegamenti all'interno delle singole reti (connessioni tra aree locali e direttrici principali longitudinali e trasversali) con conseguente scarsa accessibilità alle zone interne ed alle coste.

I livelli di accessibilità sono, infatti, generalmente bassi a causa dell'insufficiente qualità dei servizi offerti e della presenza di vaste aree caratterizzate da una evidente sottodotazione infrastrutturale. Numerosi nodi trasportistici (aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, interporti) non dispongono di adeguati collegamenti alle reti nazionali e l'inefficienza strutturale relativa ai collegamenti di viabilità ordinaria, alle principali direttrici stradali e autostradali ed ai nodi risulta aggravata dalla congestione conseguente alla presenza di un forte squilibrio modale a favore della strada, in particolare, nell'*hinterland* dei principali agglomerati urbani.

Anche i collegamenti ferroviari passeggeri tra le aree metropolitane ed i nodi della rete transeuropea risultano essere inadeguati potendo, invece, rappresentare un'efficace risposta ai problemi di mobilità nelle aree metropolitane e di accessibilità alle zone interne del Mezzogiorno.

È necessario, quindi, creare e/o potenziare:

- *Bypass* nei principali nodi ferroviari;
- Collegamenti ferroviari passeggeri fra le aree metropolitane ed i nodi della rete transeuropea, anche con riferimento a collegamenti interregionali;
- *Bypass* stradali di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani.

Analisi SWOT: infrastrutture nodali

Molte delle infrastrutture nodali meridionali sono caratterizzate da una localizzazione strategica, garantita anche dalla riacquistata centralità del Mezzogiorno nel Mediterraneo, e si propongono come “porte” al sud del Paese garantendo continuità con l’area balcanica, l’Europa sud-orientale, il Nord Africa e l’Europa occidentale.

Il quadro generale non si presenta, tuttavia, omogeneo. Infatti, mentre alcuni porti ed aeroporti risultano essere sottoimpiegati e dispongono, quindi, della capacità potenziale di sostenere lo sviluppo atteso del Mezzogiorno, altri presentano una dotazione infrastrutturale ed un livello di servizi carenti dal punto di vista quantitativo e/o qualitativo.

La rete dei centri merci, infine, presenta ancora evidenti carenze e ciò determina un freno rilevante all’auspicato sviluppo del trasporto merci intermodale.

È necessario, quindi:

- Realizzare sistemi portuali e una rete efficiente di terminali di cabotaggio per lo sviluppo del trasporto marittimo lungo le “autostrade del mare” estendendo l’offerta dei servizi portuali in un’ottica orientata più alla specializzazione che alla polifunzionalità;
- Potenziare gli aeroporti esistenti al fine di garantire il soddisfacimento della crescente domanda nazionale sviluppando anche le opportunità di attrazione del traffico turistico internazionale;
- Potenziare e armonizzare la rete nazionale delle infrastrutture intermodali (rete dei “centri merci”) al fine di razionalizzare il trasporto delle merci e garantire il riequilibrio della ripartizione modale.

In particolare, appare necessario intervenire, in via prioritaria, sui sistemi aeroportuali regionali e sovraregionali comprendenti aeroporti inclusi nella rete TEN (rif. pag. 46) e potenziare e riqualificare i porti sede di Autorità Portuali.

Analisi SWOT: conclusioni

Il settore dei trasporti ha risentito, fino ad ora, della mancanza di organiche politiche di programmazione finalizzate a promuovere lo sviluppo di un sistema integrato di mobilità ed a ridurre le inefficienze del settore, caratterizzato da iniziative isolate, grandi progetti incompiuti e da un livello di servizio reso all’utenza complessivamente scadente. Tuttavia, il quadro che negli ultimi anni il Governo italiano ha disegnato circa la titolarità e la distribuzione delle competenze (decentramento amministrativo), delinea nuovi scenari, nei quali la programmazione è il risultato di una sintesi tra un disegno strategico nazionale e gli interessi locali che riflettono la vocazione e le potenzialità dei territori. Mentre il protagonismo del territorio – evidenziato con la legislazione degli anni ‘90 – impone il rispetto e la valorizzazione delle specificità, il nuovo centralismo si esprime principalmente

come impulso, coordinamento e monitoraggio. Gli strumenti della programmazione negoziata previsti dalle Legge 662/96 (Intese Istituzionali di Programma, Accordi di Programma Quadro, Patti territoriali) risultano, inoltre, particolarmente adatti a interpretare ed attuare in modo equilibrato la composizione degli interessi, rispondendo in modo adeguato alle esigenze di sviluppo del territorio.

Il Mezzogiorno sta perdendo progressivamente le caratteristiche territoriali di area periferica ed assumendo, di contro, capacità di rappresentare un importante corridoio di transito da e per il resto d'Europa. Ciò comporta evidentemente la necessità di valutare l'esistenza di colli di bottiglia ed assi mancanti lungo la rete, nonché di evitare dannosi fenomeni di congestionamento in corrispondenza dei nodi principalmente rappresentati dalle città, nodi di scambio, aree industriali ed aree a potenziale sviluppo turistico.

Queste contingenze spingono a valorizzare, in stretta coerenza con gli indirizzi e le priorità indicate nel Piano Generale dei Trasporti, la specificità geografica dell'Italia meridionale attraverso interventi mirati, che vanno dal potenziamento delle infrastrutture esistenti alla creazione di infrastrutture secondarie connesse alle infrastrutture principali, per dare vita a nuove innervazioni sul territorio, al miglioramento e alla più efficiente ed efficace manutenzione e gestione delle infrastrutture fisiche, all'accrescimento della capacità di servizio, alla creazione di un sistema integrato fra le varie tipologie di trasporto, allo sviluppo della logistica dei trasporti.

In tale ambito si deve tenere conto sia della tendenza delle attività produttive ad insediarsi in aree caratterizzate da basso costo del lavoro e sia delle abitudini di consumo che assumono crescenti connotazioni di staticità.

La politica dei trasporti, dunque, assume sempre più rango di strumento centrale di politica economica, e presenta aspetti di particolare complessità in quanto deve promuovere uno sviluppo delle diverse modalità che privilegi quelle a più basso costo e a minore impatto ambientale, ma che al tempo stesso sia coerente con gli obiettivi complessivi del sistema e sia sostenibile per i processi di ristrutturazione cui dovrà dar luogo.

A tale proposito, l'analisi SWOT presentata ha permesso di cogliere ed evidenziare gli elementi peculiari che caratterizzano il sistema trasportistico del Mezzogiorno espressi in termini di punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce. Tali elementi sono risultati essere chiaramente riconducibili alle seguenti tre macrocategorie:

- direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno;
- connessioni fra le aree locali e le direttrici principali;
- infrastrutture nodali.

Il *focus* sulle macrocategorie citate, caratterizzate da proprie specificità, ha consentito, in primo luogo, di indirizzare la elaborazione della strategia di intervento attraverso la

definizione del “sistema degli obiettivi” del Programma e, successivamente, di articolare la struttura del Programma stesso in termini di Assi e Misure.

1.5 RISULTATI CONSEGUITI NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 1994/1999¹⁵

1.5.1 Strategia e struttura dei POM per lo sviluppo del sistema dei trasporti nazionale

Nell'ambito del QCS 1994/99 per le regioni italiane dell'Obiettivo 1, l'intervento per lo sviluppo del sistema trasportistico nazionale è stato articolato in tre Programmi Operativi Multiregionali distinti per modalità, la cui attuazione è stata affidata agli Enti Attuatori di settore con il coordinamento delle Amministrazioni nazionali di riferimento competenti in materia. Tali Programmi Operativi Multiregionali sono:

- POM "Trasporti-Ferrovie";
- POM "Infrastrutture aeroportuali";
- POM "Infrastrutture di trasporto stradale".

1.5.2 POM "Trasporti-Ferrovie" 1994-1999

1.5.2.1 *Obiettivi e strategie*

Le scelte strategiche per la rete ferroviaria nazionale - assunte quale base di riferimento della "struttura di programma" che ha condotto all'articolazione degli specifici interventi da finanziare - sono così individuabili:

- ammodernamento strutturale e funzionale della rete meridionale ed insulare e sua velocizzazione, nonché conseguente integrazione con la restante rete ferroviaria italiana, in modo da favorire un più agevole accesso all'Europa, anche mediante il realizzando sistema Alta Velocità (il quale, peraltro, veniva considerato nel sottoprogramma originale come un intervento ordinario e "nazionale", anche se in parte era previsto che interessasse l'area meridionale del Paese);
- adozione delle iniziative necessarie per realizzare la intermodalità passeggeri e merci, insieme a più agevoli e puntuali connessioni interne al Mezzogiorno, mediante collegamenti trasversali;
- omogeneizzazione della rete esistente attraverso un più soddisfacente standard dell'infrastruttura e una gestione più redditiva capace di offrire un servizio più efficiente.

¹⁵ *Fonti:* Ministero del Tesoro, Bilancio e PE – RGS IGRUE; Valutazione intermedia del QCS 1994-1999 - Ob.1 e Valutazioni intermedie dei Programmi Operativi Multiregionali – Settore Trasporti.

Il perseguimento completo di tali obiettivi comporta certamente l'esigenza o un ammontare di risorse ben maggiore di quelle rese disponibili. Di conseguenza, si è rivelato necessario formulare un programma di interventi "prioritari", compatibile dal punto di vista finanziario, concentrato su quattro fondamentali tipi di azione o misure, che raggruppavano interventi di natura omogenea o tra loro strettamente correlata:

- a) raddoppi di linee, per qualificare i servizi di trasporto offerti e per soddisfare incrementi di traffico al di là della potenzialità esistente;
- b) nodi metropolitani, per potenziare l'insieme di infrastrutture e impianti ferroviari che ricadevano nell'ambito di una vasta area urbanizzata;
- c) varianti di tracciato, per rimuovere gli ostacoli lungo gli itinerari e le linee di collegamento, che impedivano una funzionale circolazione dei treni;
- d) tecnologie di rete, per qualificare e rendere più sicuro il supporto infrastrutturale esistente.

Il perseguimento delle suesposte scelte strategiche nonché, nello specifico, del relativo programma di interventi avviato per perseguirle è stato condizionato dalla evoluzione della situazione socio-economica sia in positivo che in negativo, in modo che in definitiva le spinte negative con quelle positive appaiono compensarsi tra loro:

- sicuramente è di segno negativo la spinta fornita da una evoluzione, del sistema di trasporto che nel complesso e nella sua articolazione per modalità, in tutto il periodo 1994-2000 ha visto la domanda di traffico interno di passeggeri crescere del 12,5% sia per gli autotrasporti privati sia per i trasporti collettivi extraurbani e solo del 7,8% per le Ferrovie dello Stato, mentre le tonnellate/Km del trasporto interno delle merci cresceva del 31,2% per la modalità "autotrasporto" e solo dell'8,2% per quella "Ferrovie dello Stato".
- permane pertanto e si accresce nel periodo quel forte divario di domanda che poi si riflette sul quel divario di offerta infrastrutturale che penalizza lo sviluppo del sistema ferroviario (certamente in termini di investimenti, ancora prevalentemente destinati alla rete stradale e autostradale) e quindi non consente il recupero del profondo divario delle aree Ob. 1, o, quantomeno, impedisce una progressiva estensione, nel periodo, dei mezzi finanziari destinati direttamente o indirettamente a sostenere il programma.
- altrettanto sicuramente, invece, è di tipo positivo e di intensità non trascurabile la spinta a sostegno del PO che, nello stesso periodo, è stata fornita dalla evoluzione del complesso degli elementi a monte ed a latere della attuazione del Programma e, soprattutto, ad essa funzionali.
- positiva è infatti - in un quadro programmatico sostanzialmente invariato - la evoluzione funzionale dell'assetto istituzionale, che ha portato ad una specializzazione societaria coerente con gli obiettivi e, soprattutto, ad una evoluzione normativa che, sempre coerente con le scelte di fondo, ha provveduto a effettuare interventi (come la firma del Nuovo Contratto di Programma 2001-2005).

Relativamente allo Schema della Rete Transeuropea di Trasporto – Sezione Ferrovie definito nella Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che stabilisce gli orientamenti comunitari per lo sviluppo della Rete Transeuropea, gli investimenti prioritari previsti nel PO Trasporti – Ferrovie 1994-1999 rientrano tutti tra le linee previste in tale schema, ad esclusione del "Collegamento con la città di Matera" inserito nella Misura Nodi,

pur rispondendo in ogni caso all'obiettivo di creare collegamenti con le Regioni che difettano di vie d'accesso e siano in condizioni di perifericità.

1.5.2.2 Risultati e impatti

La sostanziale costanza di indirizzo logico/operativo evidenziata per il periodo 1994-2001 dalla (sia pur necessariamente evoluta) struttura normativa e istituzionale posta a base dell'intervento nel settore, trova un analogo riscontro anche sotto gli aspetti programmatici e delle scelte partenariali.

Il contesto programmatico nazionale sul quale è andato in origine ad inserirsi il PO Trasporti-Ferrovie, era ancora di fatto quello elaborato con il Piano Generale dei Trasporti, formalizzato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 1986 e successivamente aggiornato il 29 agosto del 1991.

Il PGTL precedente all'attuale prevedeva, in particolare per le Regioni meridionali, il miglioramento delle connessioni fra reti (e servizi) interregionali e reti (e servizi) intraregionali in quanto il passaggio dalle prime alle seconde era fortemente penalizzante, sia in termini di tempi di spostamento che di efficienza di servizi. Si prendeva atto, inoltre, del fatto che i problemi più gravi si ponevano per la rete ferroviaria in quanto caratterizzata da capacità e caratteristiche tecniche profondamente diverse. Di conseguenza, fra le azioni da sviluppare, vi era quella di far elevare le caratteristiche tecniche delle ferrovie meridionali per far assumere a tale rete la configurazione minima necessaria ad adeguare le infrastrutture delle Regioni dell'Obiettivo 1 alla crescente domanda di mobilità.

Tale impostazione programmatica è stata confermata, ma ulteriormente precisata, in sede di predisposizione del nuovo Piano Generale dei Trasporti, previsto dalla legge 27 febbraio 1998 n. 30 che, fra l'altro, lo configura come nuovo piano e non come mero aggiornamento di quello precedente. Non a caso la Delibera del Comitato Interministeriale della Programmazione Economica del 1 febbraio 2001 ha previsto, quale primo degli approfondimenti da compiere in sede d'attuazione del Piano, l'implementazione dello Strumento Operativo posto a base del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

Lo Strumento Operativo, peraltro, conferma anch'esso e fa propria la programmazione territoriale che aveva già caratterizzato il periodo precedente. In particolare, perciò, prevede per le direttrici principali del sistema a rete (tirrenica, adriatica, trasversali e dorsale sarda):

- investimenti mirati ad incrementare la sicurezza attraverso lo sviluppo tecnologico diffuso nell'intero sistema dei trasporti (tecnologie di comunicazione a supporto delle diverse reti di trasporto, sistemi di controllo del traffico e del territorio, sistemi di sicurezza e di segnalamento);
- interventi per il mantenimento in efficienza dell'intero sistema ferroviario per il risanamento acustico ed infrastrutturale.

Inoltre, per le connessioni "aree locali-direttrici principali" e la risoluzione del problema nodi, è previsto:

- potenziamento e creazione dei by-pass nei principali nodi ferroviari (Napoli, Bari, Palermo);
- collegamenti ferroviari passeggeri fra le aree metropolitane ed i nodi della rete transeuropea anche con riferimento ai collegamenti interregionali.

Per quanto attiene alle procedure partenariali che contribuiscono ad attuare le scelte programmatiche, va riscontrato che, in particolare, l'attività di collegamento con le amministrazioni regionali, avviene di norma attraverso la stipula, l'aggiornamento ed il monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro.

Tale metodo di programmazione territoriale è definito dalla norma che lo ha istituito (Legge 23.12.1996 n. 662 art. 2 comma 203) quale strumento della programmazione negoziata, dedicato all'attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

Da un'analisi comparativa degli interventi previsti nell'insieme del periodo di programmazione 1994-1999, dagli Accordi di Programma Quadro fin'ora stipulati, e dagli interventi attualmente inseriti nel PON Trasporti 2000-2006, è possibile constatare che (se pur nella lentezza intrinseca nella realizzazione degli interventi infrastrutturali e tenendo conto della costante sfasatura diacronica fra programmazione nazionale e programmazione connessa con le varie forme di intervento del FESR) esistono, durante tutto tale arco temporale in esame, precise linee di intervento coerenti tra loro e, a lungo e breve termine, in grado di incidere positivamente sia sullo sviluppo che sulla storica perifericità delle Regioni dell'Obiettivo 1.

Il POM "Trasporti-Ferrovie", rispetto alla finalità strategica della riduzione della perifericità del sistema meridionale perseguita dal QCS Obiettivo 1 per il settore trasporti, tendeva all'innalzamento del livello qualitativo sia delle infrastrutture ferroviarie che delle prestazioni ad esse connesse. Tale obiettivo, di difficile conseguimento sulla base dei soli meccanismi di mercato, giustifica pienamente le scelte strategiche assunte quale base di riferimento del programma e riconducibili alle linee seguenti:

- ammodernamento strutturale e funzionale della rete meridionale ed insulare e sua velocizzazione;
- adozione delle iniziative necessarie per realizzare l'intermodalità passeggeri e merci, insieme a più agevoli e puntuali connessioni interne al Mezzogiorno, mediante collegamenti trasversali;
- omogeneizzazione della rete esistente attraverso un più soddisfacente standard dell'infrastruttura e una gestione più redditizia capace di offrire un servizio più efficiente.

In relazione al rilievo attribuito dal QCS allo sviluppo del settore ferroviario, il POM "Trasporti-Ferrovie", articolato in 4 diverse Misure contenenti tipologie omogenee di intervento, ha ricevuto una dotazione di risorse iniziale pari a circa 1.760 Meuro. In corso di attuazione, il POM ha subito un aumento di risorse complessivamente pari a circa 270

Meuro. Tale incremento è ascrivibile principalmente a due riprogrammazioni intervenute in corso di attuazione. Inizialmente, nel dicembre del 1996, il CdS ha provveduto alla ripartizione delle risorse derivanti dall'indicizzazione del QCS (circa 90 Meuro) utilizzate per la realizzazione di progetti aggiuntivi individuati nelle diverse Misure del POM. La modifica più significativa, è invece avvenuta in prossimità del termine del 31 dicembre 1999, al fine di impegnare le risorse finanziarie a disposizione. Infatti, il CdS del 15/12/1999, ha deciso l'introduzione di una nuova Misura (Alta Velocità) finanziata grazie al trasferimento di parte dei fondi stanziati per la Misura 2 "Nodi metropolitani", resosi necessario a causa delle difficoltà attuative che hanno caratterizzato alcuni grandi progetti inseriti in tale Misura (aree metropolitane di Napoli, Bari e Palermo) e che ne rendevano ormai certo il mancato utilizzo nei termini previsti (31/12/2001). La nuova Misura introdotta ha comportato quindi una nuova configurazione del POM, passato nel complesso a oltre 2.033 Meuro di costo totale, a fronte di un contributo comunitario di parte FESR pari a 791 Meuro.

Gli aspetti della programmazione 1994/99 che hanno contribuito positivamente alla realizzazione degli interventi previsti sono riconducibili all'impianto strategico ed alle innovazioni introdotte in termini organizzativi e gestionali.

Relativamente agli aspetti strategici gli obiettivi espressi dal Programma risultano coerenti con linee programmatiche definite per il settore del trasporto ferroviario a livello nazionale e comunitario. Conseguentemente tutti i progetti cofinanziati, appartenenti alle Misure corrispondenti alle principali tipologie d'intervento (raddoppi, varianti, nodi e tecnologie di rete), si integrano e sono complementari rispetto agli altri interventi, di carattere regionale o multiregionale, previsti dalle Ferrovie dello Stato SpA nelle regioni italiane dell'Obiettivo 1 finalizzati al potenziamento ed al riammodernamento del sistema ferroviario meridionale. In particolare, si è rivelata essere un punto di forza la volontà di rimuovere le maggiori strozzature che ostacolano la circolazione dei treni sulla rete ferroviaria meridionale aumentando la quantità e la qualità dei servizi offerti.

A tale proposito un ruolo fondamentale viene svolto dai progetti che prevedono raddoppi di linee (finalizzati al potenziamento ed alla qualificazione del servizio di trasporto ferroviario sugli itinerari principali per le lunghe percorrenze), varianti di tracciato (finalizzate alla rimozione delle situazioni che ostacolano una funzionale circolazione dei treni) e tecnologie di rete (finalizzate al miglioramento delle prestazioni delle infrastrutture esistenti). Un contributo meno significativo è stato invece offerto dai progetti relativi ai nodi metropolitani e finalizzati alla razionalizzazione dei flussi per tipologie di traffico nelle aree metropolitane. L'esecuzione di tali interventi è stata infatti penalizzata dal lento avanzamento fisico di due dei sei progetti previsti (quelli relativi al Nodo di Bari ed al Passante di Napoli) e dal contenzioso sorto con la ditta appaltatrice sul progetto relativo al Nodo di Palermo. Questi aspetti rappresentano una criticità da superare con la nuova fase programmatica.

La dispersione delle risorse è stata evitata concentrando gli interventi sulle linee TEN e la complementarità con le altre azioni intraprese nel settore è stata garantita dal fatto che i progetti selezionati non rappresentano interventi isolati ma si inseriscono in una logica programmatica molto più ampia che coinvolge l'intero settore delle ferrovie e ha mobilitato un'ingente quantità di risorse nel periodo di attuazione del POM.

Per quanto concerne gli aspetti organizzativi e gestionali, i cambiamenti organizzativi introdotti nel processo di attuazione degli investimenti tecnici realizzati dalle Ferrovie dello Stato SpA hanno interessato, inevitabilmente, le modalità di gestione del POM Trasporti-Ferrovie. Nel periodo di "avviamento" del nuovo sistema organizzativo e gestionale sono stati definiti metodi e procedure per conciliare l'esigenza di monitoraggio di "progetto",

inteso come insieme di più interventi di cui quelli cofinanziati possono costituire solo una parte dello stesso, con la necessità di “estrapolare” i dati relativi agli interventi cofinanziati nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di “contabilità separata e di controllo”. Dopo tale periodo di “avviamento”, il nuovo sistema organizzativo e gestionale alla base del POM rappresenta di per sé un punto di forza in quanto caratterizzato da “strutture” e “procedure” ben definite, adatte per l’attuazione di tutti gli investimenti tecnici realizzati dalle Ferrovie dello Stato SpA, compresi quelli cofinanziati dall’UE.

A tale proposito, la definizione dei principi generali e dei ruoli che regolano l’attuazione del processo di pianificazione, controllo e realizzazione degli investimenti, attraverso l’identificazione dei soggetti responsabili delle diverse fasi che caratterizzano l’iter attuativo degli interventi previsti nel POM, rappresenta un ulteriore valore aggiunto apportato dal nuovo sistema organizzativo e gestionale. Il POM si è quindi andato ad inserire in una struttura complessa, ma al tempo stesso ben delineata, permettendo di evidenziare la complementarità dei diversi interventi e di sfruttare molte delle sinergie possibili.

Le analisi effettuate nell’ambito delle diverse attività di valutazione in corso hanno evidenziato che la realizzazione degli investimenti previsti dal POM “Trasporti-Ferrovie” ha generato, nel quinquennio 1994-1998, significative ricadute di carattere socio-economico sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord per effetto di “spillover”.

La valutazione degli effetti di “cantiere” prodotti sulle principali macro-variabili economiche evidenzia che, per quanto riguarda l’impatto sulla produzione lorda, ossia sulle attività produttive intermedie, il POM ha attivato circa 2.964 Meuro a livello nazionale di cui circa l’87% nel Mezzogiorno (pari a 2.570 Meuro) ed il restante 13% nel Centro-Nord. L’impatto del POM sul valore aggiunto evidenzia, invece, una attivazione di circa 1.790 Meuro nel Mezzogiorno destinati alla remunerazione delle attività lavorative e del capitale dei settori direttamente o indirettamente interessati dall’attuazione del Programma. Il 10% circa del valore aggiunto attivato complessivamente a livello nazionale, “trabocca” invece nel Centro-Nord. L’attuazione del Programma determina altresì una attribuzione di 2.835 Meuro di reddito (lavoro e capitale) alle famiglie e alle imprese italiane, per l’80% a favore del Mezzogiorno e per il restante 20% a beneficio del Centro-Nord. Per quanto concerne, infine, l’impatto sull’occupazione, il POM ha attivato una forza lavoro pari complessivamente a 209.000 unità lavorative di cui 199.000 unità nel Mezzogiorno e 10.000 unità nel Centro-Nord. Rispetto a tale macro-variabile socio-economica, si osserva pertanto un effetto di “spillover” più contenuto pari al 4,8%. Circa il 75% della forza lavoro attivata nel Mezzogiorno si concentra nei settori che direttamente assorbono la spesa investita.

In **Allegato 4** si riporta la tabella con il Piano finanziario del POM “Trasporti-Ferrovie” 1994-1999.

1.5.2.3 *Integrazione POM “Trasporti-Ferrovie” e POP Regionali*

Il POM “Trasporti-Ferrovie”, è parte integrante di un quadro programmatico generale che prevede “forti” investimenti nel settore del trasporto ferroviario, da parte delle Ferrovie dello Stato SpA, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord nell’arco temporale 1994-1999.

Conseguentemente, tutti i progetti cofinanziati, appartenenti alle Misure corrispondenti alle principali tipologie d'intervento (raddoppi, varianti, nodi e tecnologie di rete), si integrano e sono complementari rispetto agli altri interventi, di carattere regionale o multiregionale, previsti dalle Ferrovie dello Stato SpA nelle regioni italiane dell'Obiettivo 1 finalizzati al potenziamento ed al riammodernamento del sistema ferroviario meridionale.

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse del POM fra le regioni dell'Obiettivo 1, l'analisi svolta evidenzia che il 68% della spesa complessivamente prevista si concentra nei territori delle regioni Campania (27%), Sicilia (23%) e Puglia (18%). Tali Regioni hanno destinato, contemporaneamente, ingenti risorse finanziarie alle infrastrutture ferroviarie nell'ambito dei rispettivi Programmi Operativi Plurifondo in attuazione della componente regionale del QCS Obiettivo 1.

Infatti, la Campania ha previsto per la Misura 2.1 "Ferrovie", circa 269 Meuro che pesano notevolmente sul totale delle risorse complessive del P.O.P. (9,3%).

Per la Sicilia, il peso attribuibile alla Misura 3.5 "Trasporti urbani su rotaia" sul totale degli investimenti previsti dal P.O.P. è pari al 3,5% per un valore assoluto di circa 107 Meuro.

La regione Puglia, per la Misura 1.2 "Ferrovie locali-Metropolitane leggere", ha riservato 90 Meuro che rivestono un peso percentuale sull'intero P.O.P. pari al 3,6%.

Altra regione, infine, che ha previsto il finanziamento di nuove infrastrutture ferroviarie è il Molise con circa 7 Meuro nell'ambito della Misura 1.2 "Ferrovie", che pesano per l'1,3% sul totale P.O.P.

Nonostante la localizzazione degli interventi cofinanziati sul territorio denoti quindi una distribuzione degli stessi piuttosto concentrata in alcune aree, la ripartizione equilibrata dei benefici connessi alla loro attuazione sembra aver guidato il processo di selezione dei progetti da ricomprendere nel POM. I progetti, infatti, rispondendo ad una logica di superamento dei nodi e delle strozzature, genererebbero benefici sull'intera rete ferroviaria del Mezzogiorno; la ripartizione dei vantaggi connessi agli interventi risulterebbe pertanto distribuita in relazione alla dimensione dei traffici (merci e passeggeri) attuali e previsti.

In termini generali si può quindi affermare che la strategia del POM "Trasporti-Ferrovie" risulta coerente con gli interventi regionali nella misura in cui entrambi -migliorando l'efficienza e la qualità dei servizi offerti nel settore delle ferrovie- concorrono a modificare la cultura della mobilità prevalente in Italia e, in particolare, nei territori delle regioni dell'Obiettivo 1, che fa preferire il trasporto su gomma (privato e non) ad altre modalità più eco-compatibili.

In particolare, risulta evidente che per gli interventi previsti dal POP Campania, che riguardano soprattutto le Ferrovie in concessione, la coerenza è più accentuata poiché le risorse finanziarie del POP sono utilizzate per intervenire su un sistema di rete ferroviaria che già si integra funzionalmente con quello gestito dalle Ferrovie dello Stato S.p.A..

Al contempo, poiché gli obiettivi della regione Molise sono ispirati soprattutto dall'obiettivo di superare l'isolamento delle aree interne, la coerenza con gli obiettivi del PO è limitata solo a ciò che riguarda il miglioramento del grado di integrazione delle regioni Obiettivo 1 con il resto del territorio nazionale.

Relativamente alle Regioni Sicilia e Puglia, i progetti dei POP riguardano la realizzazione di metropolitane leggere o in generale trasporti urbani su rotaia.

La natura stessa di tali progetti presenta come obiettivo direttamente raggiungibile lo sviluppo dell'intermodalità. Tali investimenti consentono altresì di raggiungere risultati indiretti quali l'incremento della velocità e della funzionalità della rete integrata urbana ed extraurbana.

Si riportano di seguito, nello specifico, gli indirizzi in materia ferroviaria che al 31.12.2001 hanno avuto attuazione nelle tre Regioni dell'Ob. 1 interessate sulla base di misure appositamente volte al riguardo e nei cui confronti si registra, pertanto, un particolare effetto di integrazione e completamento svolto dal POP Trasporti-Ferrovie.

POP Molise

La Misura 1.2. Ferrovie del POP si è posta quale obiettivo primario il miglioramento delle prestazioni del sistema ferroviario molisano. A tal fine sono stati realizzati interventi di potenziamento e ristrutturazione della rete soprattutto nelle zone con il più alto tasso di insediamenti urbani e produttivi e, interventi volti a ridurre i costi di esercizio quali la realizzazione del sistema controllo traffico centralizzato (CTC).

In particolare, sono stati realizzati due interventi. Il primo progetto, attuato dalle Ferrovie dello Stato S.p.A., ha riguardato la realizzazione di un sistema di controllo traffico centralizzato (CTC) che ha prodotto l'automazione computerizzata di operazioni manuali che avvenivano nelle stazioni e ai passaggi a livello. Tale progetto ha interessato circa 88 Km di rete con una riduzione dei tempi di percorrenza del 5,00% e un flusso di passeggeri per Km pari a 1255.

Il secondo progetto finanziato nel POP, riguarda la realizzazione del raccordo ferroviario a servizio dell'Agglomerato industriale di Pozzilli (IS) attuato dal Consorzio per il Nucleo di Sviluppo Industriale di Isernia - Venafro. L'intervento si è concretizzato nella posa in opera di binari per la presa e consegna delle merci per lo stoccaggio e di binari costituenti la dorsale principale di raccordo alla linea ferroviaria principale. Si è determinato attraverso detto intervento, un incremento percentuale medio del traffico merci, dal 1999 al 2001, pari al 43% circa. Gli interventi realizzati assumono una notevole importanza nel sistema trasportistico regionale, caratterizzato dalla completa assenza di trasporti fluviali, lacuali ed aerei e da un forte sbilanciamento a favore del trasporto su gomma a causa di un sistema ferroviario vecchio e superato (linea a monobinario con elettrificazione delle sole estremità, tracciato tortuoso, pendenze in alcuni casi molto elevate, materiale rotabile al limite dell'obsolescenza).

POP Campania

Obiettivo della Misura 1.2 Ferrovie è il potenziamento del sistema dei trasporti su rotaia, al fine di ottenere un decongestionamento del traffico nell'area metropolitana di Napoli e un dirottamento del trasporto su gomma verso quello su ferro, con vantaggi in termini economico - sociali e ambientali.

Si tratta di 54 interventi effettuati da FFSS, ALIFANA, CIRCUMVESUVIANA, SEPSA () e di 3 interventi effettuati da enti sub regionali.

Con riferimento agli interventi programmati, inclusi in quanto coerenti con la Misura, è stato stipulato con delibera della G.R. n°8090/99, ai sensi della del CIPE del 16.10.97, un accordo con il Ministero dei Trasporti e con FF.SS., CIRCUMVESUVIANA, ALIFANA e SEPSA per la realizzazione di un programma di investimento di importo complessivo pari a circa 323 mld. Lo stato di avanzamento della spesa relativo alla Misura si attesta al 31.12.01 a circa 610.718 milioni di lire, pari al 115,88% del costo totale programmato, con un consistente overbooking di spesa.

POP Puglia

Gli interventi previsti nell'ambito della Misura 1.2. Ferrovie locali e metropolitane leggere riguardano il potenziamento dello sviluppo del trasporto pubblico locale (nell'area metropolitana di Bari e del Nord Capitanata) ad integrazione o in alternativa ai mezzi privati, per evitare da un lato il congestionamento del traffico urbano ed il relativo inquinamento, dall'altro per migliorare l'accessibilità di aree a forte valenza turistico-ambientale con un ridotto impatto ambientale.

I beneficiari finali della Misura sono le imprese esercenti servizi ferroviari locali.

Al 31.12.2001 sono stati eseguiti 7 interventi di grande dimensione sia di nuova realizzazione sia di completamento di tratte di linee preesistenti per una spesa di 190,7 miliardi di lire; di questi 1 è regolarmente ultimato e provvisto di certificato di collaudo, per i restanti interventi la situazione è la seguente:

- per un intervento è stato possibile certificare l'avvenuta realizzazione di un 1° lotto, mentre la realizzazione del 2° lotto è stata ammessa a finanziamento nell'ambito del POR 2000-2006;
- per altri 3 interventi da concludere entro il 2003 è previsto il completamento con fondi statali del Ministero dei Trasporti a tal fine impegnati;
- per ulteriori 2 interventi i costi corrispondenti alla parte realizzata sono rendicontati nel POP 94-99 mentre i costi di completamento sono rendicontati nel POR Puglia 2000-2006.

L'attuazione fisica evidenzia che i risultati attesi in termini di Km di rete sono stati raggiunti per le opere di ampliamento (18,39), e ammodernamento (84,89), mentre scostamenti significativi (Km 16,72 contro 24,48) si registrano per le nuove realizzazioni, a causa di rallentamenti verificatisi nella fase esecutiva per la necessità di redigere perizie di variante.

1.5.3 POM "Sviluppo delle Infrastrutture per il Trasporto Stradale" 1994-1999

1.5.3.1 Obiettivi e strategie

Per quanto riguarda il POM "Infrastrutture di Trasporto stradale", nel perseguire l'obiettivo del completamento ed adeguamento infrastrutturale della grande viabilità del Mezzogiorno, la strategia di intervento non ha previsto unicamente l'azione sulla grande viabilità stradale, ma anche la promozione della sinergia tra le diverse modalità di trasporto e il conseguimento di più elevati standard di sicurezza e di servizio lungo le direttrici principali.

1.5.3.2 Risultati e impatti

Il POM presenta un costo complessivo pari a circa 499 Meuro, sostanzialmente rimasto immutato in corso di attuazione, nonostante numerose rimodulazioni principalmente ascrivibili ad economie derivanti da ribassi di gara e all'affermarsi della logica promanata dalla delibera CIPE del 16/10/97 (in materia di possibilità di inserimento di progetti aventi già fonti finanziarie di copertura alternative al POM) che ha reso possibile riarticolare temporalmente l'attuazione degli interventi, reinserendo l'anno 1996 (seppure con importo inferiore a quello del Piano Finanziario originario) e modificando gli importi di spesa da programmare per il 1997 e 1998.

A fronte di tali risorse, il POM è strutturato in due sottoprogrammi:

- Sottoprogramma 1 - “Interventi sulle infrastrutture”
- Sottoprogramma 2 - “Servizi di supporto tecnico”.

Il primo, cui va oltre il 98% del contributo erogato, ha previsto un piano di investimenti rivolto a colmare, seppur parzialmente, le inadeguatezze infrastrutturali di 5 itinerari considerati prioritari: Messina-Palermo, Salerno-Reggio Calabria; Sassari-Cagliari, Bari-Otranto e Brindisi-Lametia Terme. Il secondo sottoprogramma comprende invece 2 Misure (“Monitoraggio del traffico” e “Assistenza tecnica e monitoraggio del PO”) rivolte, rispettivamente, alla rilevazione di dati e informazioni riguardanti l’effettivo utilizzo delle infrastrutture stradali nelle aree bersaglio, e a fornire servizi di assistenza tecnica e valutazione.

In termini di realizzazione fisica, i progetti attivati dovrebbero concorrere alla realizzazione di 4,9 km di nuovi tratti autostradali ed alla riqualificazione di 47 km di autostrada (Misura 1.2 “A3 Salerno-Reggio Calabria”) e 53 km di strade extraurbane. Tali previsioni tengono conto della possibile rendicontazione degli interventi in fase di esecuzione, fino al limite del costo totale programmato, senza cioè considerare l’overbooking di risorse già impegnate in misura superiore alla disponibilità.

I risultati attesi dal POM nel suo insieme, inoltre, prevedono un incremento totale di oltre 115.000 veicoli al giorno. In particolare, mentre l’intervento afferente alla Misura 1.1 concorre al rafforzamento del sistema trasportistico siciliano, contribuendo a colmare l’interruzione nel collegamento autostradale Messina-Palermo, la riqualificazione degli altri assi stradali consentirà significative fluidificazioni nel traffico automobilistico, grazie soprattutto allo snellimento dei tempi di percorrenza.

Sotto il profilo dello sviluppo socio-economico, pur non essendo stati quantificati gli effetti diretti in termini di incremento stimato nel PIL e dell’occupazione connessi al POM, gli esiti dell’analisi input-output condotta nell’ambito delle attività di valutazione intermedia, hanno evidenziato che l’iniezione di spesa pubblica introdotta dal POM dovrebbe generare, “in fase di cantiere”, un aumento della produzione di 1.133,6 Meuro, cui corrispondono oltre 447,7 Meuro di valore aggiunto ed occupazione attivata per 15.784 unità per il sistema economico nazionale nel suo complesso.

In merito all’attuazione del POM “Infrastrutture di trasporto stradale”, va segnalato che si è fatto largo ricorso al meccanismo dell’overbooking, in maniera tale da arginare e limitare eventuali situazioni di rischio attuativo, almeno sotto il profilo dell’assunzione degli impegni. Tale modalità di gestione è stata particolarmente significativa in riferimento agli itinerari di maggiori dimensioni del POM (Misure 1.2 Salerno-Reggio Calabria e 1.5 Brindisi-Lametia Terme), per i quali esistevano un vasto insieme di progetti già provvisti di copertura finanziaria reale e dotati delle caratteristiche di eleggibilità delle spese richieste dalla normativa comunitaria.

L’inserimento di tali lotti ha quindi, di fatto, scongiurato la probabilità di non giungere al livello di impegni previsti entro la data limite di programmazione che tuttavia si era manifestato per le stesse due misure. Comunque, nonostante il massiccio livello assunto dagli impegni, la lentezza nell’andamento dei pagamenti, conseguenza, fra l’altro, del ritardo

con il quale il programma si è messo definitivamente in moto, fa paventare il rischio di mancata ultimazione dei lavori per alcuni progetti entro i termini prestabiliti. A tale proposito, va evidenziato il ritardo con cui sono stati pubblicati i bandi di gara, il che ha comportato un conseguente lento avvio dei lavori e dei relativi pagamenti.

Tuttavia, l'attivazione tardiva del circuito finanziario non dovrebbe generare preoccupazioni in ordine al rischio di mancata erogazione delle risorse a fronte di progetti conclusi entro i termini previsti (31/12/2001), anche perché il POM si avvale di un sistema organizzativo e procedurale consolidato in ambito ANAS. Ciò rappresenta un punto di forza anche in conseguenza dei notevoli progressi intervenuti in corso di attuazione, a seguito anche dell'attivazione dei servizi di assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione.

Un ulteriore aspetto critico è stato a lungo costituito dalla ritardata attivazione della Misura 2.1 "Monitoraggio del traffico", che avrebbe dovuto rappresentare un supporto strategico per l'attuazione degli interventi, anche in riferimento alle esigenze di programmazione per il periodo 2000/2006.

Le novità introdotte nel quadro legislativo dalle norme e dai provvedimenti suesposti hanno comportato conseguenze di diverso rilievo nell'attuazione del Programma Operativo.

A tale proposito, l'art. 232 comma 1 del D.P.R. 554/99 sancisce l'applicazione immediata delle disposizioni contenute nel Regolamento limitatamente a quelle che riguardano l'organizzazione ed il funzionamento della stazione appaltante. L'ANAS, soggetto attuatore del Programma, ha tempestivamente provveduto ad adeguare le proprie strutture organizzative secondo quanto ivi previsto tanto per gli Uffici periferici, al cui personale competono le responsabilità e i compiti tecnico-amministrativi di istruttoria dei procedimenti e di direzione lavori degli interventi infrastrutturali, quanto a livello di Direzione Centrale Lavori, cui afferiscono gli interventi ricompresi nel Sottoprogramma 2.

Le ulteriori disposizioni del Regolamento, alla luce del suddetto art. 232, commi 2, 3 e 4, non si applicano agli interventi del P.O., in quanto all'atto della sua entrata in vigore essi erano già tutti in fase esecutiva.

La stessa riforma Bassanini non ha avuto un grosso impatto sull'attuazione del P.O., se non per quanto riguarda il beneficio derivante dallo snellimento di alcune procedure amministrative.

Ai sensi del DPR n. 177 del 26/03/01 e del DM n. 1751 del 28/12/2001, la materia della vigilanza sull'ANAS quale Ente pubblico economico di cui al D.lgs. 143/94, di precedente spettanza della DICOTER del soppresso Ministero dei Lavori Pubblici, è stata trasferita nel mese di gennaio 2002 al Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia. Per corrispondere ad esigenze di continuità e di speditezza dell'azione amministrativa, tanto più nella delicata fase di chiusura del Programma Operativo, sulla base di un accordo intervenuto tra il capo del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli affari generali e il capo del Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia, il Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli affari generali ha assunto l'impegno di portare a termine le operazioni connesse alla chiusura del PO medesimo.

Maggiori effetti sull'attuazione del Programma Operativo sono derivati dalla L. 144/99 che, al comma 8, detta particolari disposizioni. Si stabilisce, infatti, che "fermi restando i limiti e i divieti imposti dagli articoli 2, comma 91, della legge 23 dicembre 1996 n.662 e 5, comma 1,

del decreto-legge 28 marzo 1997 n.79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997 n.140, sono fatte salve le anticipazioni concesse dall'ANAS fino al 31 dicembre 1997 per i contratti di appalto di lavori oggetto di cofinanziamento europea in misura superiore al limite attualmente previsto”.

Le delibere CIPE hanno sicuramente influito sull'attuazione del P.O. in termini di contributo al raggiungimento della fase esecutiva di alcune progettazioni ed all'assegnazione di ulteriori fondi di parte nazionale, tramite in particolare l'assegnazione di risorse finanziarie per opere stradali.

Infine, le norme di attuazione che disciplinano la chiusura finanziaria degli interventi operativi (1994-1999) dei Fondi Strutturali, definite nella decisione della Commissione SEC (1999) 1316, assumono particolare importanza nell'attuazione del P.O.-I.T.S. poiché consentono una certa elasticità finanziaria in fase di rendicontazione; il ricorso all'overbooking, peraltro, appare in linea con tale elasticità, che consentirà di imputare a misure a maggiore assorbimento finanziario eventuali riduzioni di spesa che dovessero manifestarsi in altri interventi, ovviamente entro i limiti prefissati.

In **Allegato 4** si riporta la tabella con il Piano finanziario del POM “Infrastrutture di trasporto stradale” 1994-1999.

1.5.3.3 *Integrazione POM “Infrastrutture di Trasporto Stradale” e POP Regionali*

Relativamente al POM “Infrastrutture di trasporto stradale”, la regionalizzazione delle risorse è strettamente legata alla tipologia degli interventi nonché all'andamento e all'estensione del tracciato dei 5 itinerari inclusi nel sottoprogramma 1. Posto che quest'ultimo assomma la quasi totalità della dotazione finanziaria del POM e che le direttrici sono predefinite, la conformazione e l'orografia regionali, unitamente alla lunghezza dei tratti stradali interessati e alla specifica tipologia di intervento, determinano l'entità della quota di risorse destinate a ciascuna delle regioni incluse nel programma.

In particolare, emerge la rilevanza dell'aliquota della Campania (33,4%) nel cui territorio amministrativo ricade il tratto della Salerno-Reggio Calabria oggetto di intervento. Un rilievo di risorse consistente lo si ritrova anche nel territorio pugliese (29,6%), mentre alla Sardegna e alla Sicilia sono destinate risorse pari, rispettivamente, al 19,3% e al 17,8% del costo complessivo del POM.

Per quanto concerne l'integrazione fra gli interventi cofinanziati dal POM e quelli a valere sui POP regionali, va sottolineato che la scelta operata all'interno della quasi totalità dei POP è stata quella di prevedere l'utilizzo delle risorse comunitarie e nazionali per investimenti inerenti la viabilità secondaria, lasciando alla competenza del POM gli interventi interessanti itinerari a valenza nazionale. In tale contesto rappresentano due eccezioni i seguenti casi:

- Sardegna, dove all'interno del POP sono stati inseriti 2 itinerari (la Nuova SS 125 “Orientale Sarda” nel tratto che collega Cagliari ad Tortolì e il “Completamento della maglia viaria Nord Sardegna”), che tuttavia sono connotati da un elevatissimo grado di integrazione rispetto alla Misura 1.3 del POM (itinerario “Cagliari-Sassari”).

- Sicilia, dove all'interno del POP è stata inserita la realizzazione della quasi totalità dei lotti afferenti all'asse stradale Messina – Palermo.

Le principali connessioni e integrazioni del PO "Infrastrutture di trasporto stradale" con altre forme di programmazione riguardano i programmi regionali del QCS Ob. 1 1994-99 (POP), in particolare quelli delle Regioni Sicilia e Sardegna.

POP Sicilia

Relativamente al POP Sicilia, infatti, si sottolinea che esso finanzia la realizzazione della quasi totalità dei lotti afferenti all'asse stradale Messina – Palermo, mentre tre lotti sono finanziati dal PO nazionale "Infrastrutture di trasporto stradale". In questo caso, dunque, le risorse regionali e nazionali concorrono al completamento del medesimo asse stradale.

POP Sardegna

L'integrazione con il POP Sardegna, invece, non riguarda la realizzazione di un medesimo asse stradale, bensì il completamento della rete stradale complessiva della Regione. Il POP Sardegna, infatti, contribuisce all'ammodernamento della SS 125 "Orientale sarda" ed alla realizzazione della nuova SS 554, mentre il POM nazionale è concentrato sull'itinerario Cagliari – Sassari della SS 131 "Carlo Felice".

1.5.4 POM "Infrastrutture Aeroportuali" 1994-1999

1.5.4.1 Obiettivi e strategie

Il Programma Operativo realizzato, deriva i suoi obiettivi direttamente dalle indicazioni contenute nei documenti di programmazione dei trasporti a livello nazionale, regionale e comunitario. Come tale, ha avuto l'effetto di rafforzare le politiche settoriali e di sviluppo socio - economico in essi contenute.

Coerentemente con il Quadro Comunitario di Sostegno 94/99, il Programma Operativo "Infrastrutture Aeroportuali" si è prefisso l'obiettivo di incrementare l'agibilità delle infrastrutture aeroportuali con il massimo e continuo grado di sicurezza. In tale ambito, il P.O. ha collegato i propri principi a quanto definito dal quadro programmatico nazionale.

Si evidenzia che il P.O. è stato modellato ponendo particolare attenzione alla coerenza generale degli interventi con programmi più ampi, già avviati.

L'articolazione del POM, in 2 Sottoprogrammi e 3 Misure, rispecchia la volontà di intervenire per il potenziamento e la riqualificazione delle infrastrutture air-side e land-side, considerata la valenza strategica del sistema aeroportuale del Mezzogiorno.

Il Programma Operativo, (e in particolare la Misura 1.1 Interventi sulle Infrastrutture Aeroportuali), si è allineato perfettamente con gli obiettivi generali del QCS ed ha individuato progetti coerenti con le indicazioni del QCS stesso.

Il P.O., indirizzato alle regioni Obiettivo 1 italiane, ha individuato le aerostazioni di Napoli, Bari, Lamezia Terme, Catania, Foggia, Palermo, Cagliari, Alghero e Olbia.

Tale Programma, dà attuazione all'asse trasporti del QCS in piena coerenza e coordinamento con gli interventi cofinanziati da POP per il potenziamento delle infrastrutture aeroportuali nelle aree Obiettivo 1 in Italia. Infatti l'ENAC ha coordinato gli investimenti con le Regioni Sardegna, Calabria e Campania nelle aerostazioni in una logica di complementarietà e di soddisfacimento degli obiettivi. In tal modo si è rafforzata l'efficacia degli investimenti o si è differenziato l'intervento privilegiando l'investimento del POP negli aeroporti di natura regionale (ad esempio in Campania).

I POP hanno infatti programmato ed effettuato interventi aeroportuali nelle seguenti aerostazioni:

- Calabria: Lamezia Terme
- Sardegna: Cagliari, Olbia, Alghero
- Campania: Napoli Capodichino, Salerno

L'ENAC ha invece direttamente adempiuto agli investimenti negli ambiti della sicurezza al volo e aeroportuale (depenalizzazione piste, messa in sicurezza, infrastrutture RADAR, quale specifico obiettivo del PON) per la loro urgenza e necessità implicita.

Il POM "Infrastrutture aeroportuali", originariamente era destinatario di un ammontare di risorse modesto, pari a circa 10 Meuro poiché non era finalizzato a colmare carenze infrastrutturali ma piuttosto a finanziare progetti di carattere organizzativo e di potenziamento di strutture esistenti. In fase di attuazione, tuttavia, il riconoscimento del carattere strategico del settore aeroportuale nel Mezzogiorno, soprattutto in termini di traffico commerciale, ha portato, a seguito delle decisioni del CdS del QCS del 28/04/1998, ad un ampliamento del programma con l'attribuzione di ulteriori 100 Meuro per interventi di potenziamento degli aeroporti di Cagliari e Olbia.

1.5.4.2 Risultati e impatti

Il P.O. Infrastrutture Aeroportuali 1994-1999 risulta essere, al momento della sua chiusura, una delle forme di intervento di maggior successo e di maggiore efficacia attuativa.

Nonostante una fase di avvio piuttosto rallentata, le performances di attuazione del programma hanno registrato ritmi crescenti a partire dal 1999, anno che può essere considerato di svolta sia per le scelte programmatiche operate, che per la riprogrammazione di cui il Programma ha beneficiato, con l'avvio a regime delle linee di intervento in esso contenute.

La faticosa fase iniziale è da ricondursi a fattori che attenevano in primo luogo:

- al generalizzato ritardo della fase programmatica che ha caratterizzato tutto il QCS Obiettivo 1;
- alla disponibilità finanziaria del programma inizialmente molto ridotta. La riprogrammazione, che ha decuplicato il valore del programma (da 10 Meuro a 110 Meuro), è avvenuta in prossimità della fine del periodo di programmazione modificando necessariamente l'importanza e il volume degli interventi che potevano accedere ai finanziamenti;

- al profondo mutamento del quadro istituzionale a seguito della riorganizzazione del Ministero dei Trasporti e dell'ENAC con un impatto sulla gestione del PO per la riorganizzazione delle competenze che ne è conseguita;
- alla ridefinizione del quadro regolamentare delle concessioni aeroportuali;
- alla necessità, da parte dell'ENAC, di affrontare un complesso processo di accumulazione di competenze e di riorganizzazione interna che ha segnato i primi anni di attuazione e alla ritardata previsione di una misura di assistenza tecnica.

Ma a partire dal 1998/1999, ed anche a seguito di mirate azioni di riprogrammazione e rinnovo del parco progetti, il Programma ha mostrato le proprie reali capacità attuative riuscendo a recuperare i ritardi, ad allinearsi ai livelli-obiettivo di performances definiti a livello di QCS (ricevendo, in effetti, l'assegnazione di risorse aggiuntive di FESR).

Sono riportati di seguito, in breve, alcuni dati e considerazione di sintesi:

- complessivamente gli investimenti attivati superano, in termini di impegni debitamente assunti entro il 31 dicembre 1999, la capienza finanziaria del Programma nel suo complesso (si tratta di circa 207 Meuro su un importo complessivo cofinanziato dai Fondi Strutturali di 110 Meuro). Le iniziative in overbooking sono finanziate con risorse pubbliche solo nazionali;
- al 31 dicembre 2001 la spesa certificata alla Commissione mostra un'ampia copertura delle risorse assegnate al programma (114,1%) (125 MEURO circa);
- limitando l'esposizione solo ad alcuni degli indicatori di realizzazione più significativi, si precisa che il PO ha realizzato complessivamente 38 interventi, tra cui 1 Grande Progetto; oltre 783.000 mq di infrastrutture aeroportuali quasi 20.000 Km² di aree per la movimentazione e 313.000 Km² di infrastrutture di volo. Sono stati coinvolti 10 aeroporti del sud; l'occupazione di cantiere attivata è pari a circa 1.612 occupati di cantiere misurati in termini di Full Time Equivalent .
- hanno partecipato all'attuazione del Programma, 10 aeroporti operanti nelle Regioni Obiettivo 1, e nella fase di programmazione le Regioni.

In **Allegato 4** si riporta la tabella con il Piano finanziario del POM "Infrastrutture aeroportuali" 1994-1999.

1.5.4.3 *Integrazione POM "Infrastrutture Aeroportuali" e POP Regionali*

Per quanto riguarda la ripartizione regionale degli interventi relativi al POM "Infrastrutture aeroportuali", si osserva una distribuzione poco omogenea rispetto alle 4 regioni destinatarie dei finanziamenti.

I poli principali su cui si articola la rete del trasporto aereo oggetto di investimenti sono costituiti dagli scali di Napoli, Palermo, Catania e Cagliari caratterizzati da un traffico intenso di passeggeri e merci molto vicino a quello degli aeroporti maggiori di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa. A fronte di tali volumi di traffico si riscontrava una notevole carenza di infrastrutture soprattutto ricettive che richiedeva un adeguamento.

La localizzazione degli interventi e la distribuzione delle risorse complessivamente impegnate al 31/12/99, nell'ambito del POM "Infrastrutture Aeroportuali", fra le Regioni dell'Obiettivo 1, confermano questa analisi dei fabbisogni e trovano una precisa

corrispondenza rispetto alle carenze individuate nella fase iniziale di programmazione, evidenziando che le Regioni direttamente interessate da investimenti nel settore aeroportuale sono: la Sardegna, la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia

Si osserva, in particolare, che il 71% delle risorse complessivamente impegnate si concentra in Sardegna; in tale Regione il Programma finanzia progetti relativi agli Aeroporti di Cagliari, Olbia ed Alghero. Tali Aeroporti beneficiano altresì di finanziamenti a valere sul POP Sardegna 1994-1999 nell'ambito della Misura 1.5 - Valorizzazione ed ampliamento infrastrutture aeroportuali. Pertanto, nell'ambito della Regione Sardegna si realizza un elevato grado di integrazione (sia da un punto di vista finanziario che fisico) tra gli interventi realizzati mediante il POM e quelli finanziati nell'ambito del POP regionale "Sardegna".

Più dettagliatamente, rispetto al totale delle risorse impegnate con il POM, circa il 52% del totale delle stesse è concentrato sul solo aeroporto di Cagliari. Per i progetti relativi all'aeroporto di Olbia sono stati stanziati complessivamente interventi pari a circa il 18% delle risorse complessive, mentre all'aeroporto di Napoli sono state assegnate circa il 12% delle disponibilità stanziata. Le restanti risorse (pari al 18% del totale) sono state assegnate agli aeroporti di Lamezia Terme (7%), Bari (5%), Foggia (3%), Palermo (1,5%), Catania (0,9%) e Alghero (0,6%).

Anche la Regione Calabria beneficia di investimenti nel settore aeroportuale sia a valere sul POM che sul POP regionale. Tuttavia, mentre il POM finanzia interventi relativi all'Aeroporto di Lamezia Terme, il POP regionale "Calabria" finanzia investimenti relativi all'Aeroporto di Reggio Calabria.

1.5.5 Lezioni dell'esperienza per la programmazione 2000-2006

Sulla base dell'analisi dei risultati conseguiti dai POM nel periodo di programmazione 1994/99, in questa sezione si è inteso riportare in maniera sintetica le lezioni dell'esperienza acquisite nel precedente periodo di programmazione.

L'analisi condotta è stata orientata ad individuare i punti di forza e di debolezza dei POM, al fine di evidenziare le criticità incontrate e le relative soluzioni adottate in corso di attuazione, nonché le eventuali "best practice" da riproporre "leggendo" tali elementi in prospettiva della loro "trasferibilità" nella nuova fase di programmazione.

La strategia di intervento complessivamente delineata nel precedente ciclo di programmazione 1994-1999 per potenziare il settore trasporti nel Mezzogiorno è risultata scarsamente integrata sia nella fase di pianificazione, sia in quella di attuazione.

Infatti, non vi è stato un momento di raccordo e coordinamento nelle fasi di pianificazione strategica settoriale; invece, la gestione separata da parte degli Enti Attuatori non ha reso possibile una attuazione unitaria degli interventi rispondente ad un disegno strategico generale.

Tra i principali punti di debolezza della programmazione 1994-99 è possibile evidenziare i seguenti:

- il ritardo generalizzato della fase programmatica, che ha caratterizzato tutto il QCS Obiettivo 1;
- l'approccio settoriale utilizzato, che ha comportato la scelta di distinti Programmi Operativi per ciascun Ente Attuatore, anziché l'adozione di una logica di piano integrato;
- la disponibilità finanziaria dei Programmi inizialmente molto ridotta;
- il cambiamento del quadro istituzionale, a seguito della riorganizzazione del Ministero dei Trasporti con un impatto sulla gestione dei PO per la riorganizzazione delle competenze che ne è conseguita;
- la mancanza di precedenti esperienze di gestione dei Fondi Strutturali da parte degli Enti attuatori;
- la costante sfasatura diacronica fra programmazione nazionale e programmazione connessa con le varie forme di intervento del FESR, che ha comportato l'utilizzo delle risorse come fonte di finanziamento di piani degli enti e non secondo un approccio di programma operativo.

Tra i punti di forza della programmazione 1994-99 vanno invece ricordati i seguenti:

- l'esistenza, durante tutto l'arco temporale di riferimento, di precise linee di intervento coerenti tra loro ed in grado di incidere positivamente, nel lungo e nel breve periodo, sia sullo sviluppo che sulla perifericità storica delle Regioni dell'Obiettivo 1;
- la coerenza, relativamente agli aspetti strategici, degli obiettivi espressi dai Programmi con le linee programmatiche definite per i vari settori del trasporto a livello nazionale e comunitario. Conseguentemente, tutti i progetti cofinanziati si integrano e sono complementari rispetto agli altri interventi, di carattere regionale o multiregionale, previsti dai vari Enti attuatori nelle regioni italiane dell'Obiettivo 1;
- la concentrazione degli interventi sulle linee TEN, evitando così la dispersione delle risorse finanziarie disponibili;
- la complementarietà tra i progetti selezionati, inseriti in una logica programmatica molto più ampia;
- il nuovo sistema organizzativo e gestionale adottato dagli Enti attuatori (RFI, ANAS ed ENAC) ed utilizzato per la gestione dei rispettivi PO. Tale sistema rappresenta di per sé un punto di forza, in quanto caratterizzato da "strutture" e "procedure" ben definite per l'attuazione del processo di pianificazione, controllo e realizzazione degli investimenti, attraverso l'identificazione dei soggetti responsabili delle diverse fasi che caratterizzano l'iter attuativo degli interventi realizzati dagli Enti, inclusi quelli cofinanziati.

- la disponibilità, per la nuova fase di programmazione, dei risultati e degli indirizzi della valutazione della programmazione appena conclusa, da utilizzare nella fissazione delle linee strategiche della fase di programmazione in avvio.

Si può concludere tuttavia, pur in presenza delle carenze accennate, che le esperienze acquisite nella gestione dei POM attuati nella fase di programmazione 1994/99, possano favorire l'attuazione del successivo ciclo di programmazione (2000-2006).

In particolare:

- la **trasferibilità delle esperienze di gestione degli aspetti organizzativi, procedurali e gestionali** sperimentate da alcuni enti, protagonisti anche dell'attuazione operativa del PON "Trasporti 2000-2006", è agevolata dal fatto che gli indirizzi strategici settoriali alla base del ciclo di programmazione 1994-1999 sono stati riconfermati nel nuovo ciclo. La riconferma di tali indirizzi strategici, sia pure inquadrati in una logica di programmazione integrata delineata in ambito di pianificazione nazionale, consente, pertanto, il proseguimento delle linee di azione già intraprese, assicurando la piena continuità tra i due cicli di programmazione. Il PON Trasporti 2000-2006 garantisce, infatti, la conclusione dei progetti cosiddetti "a cavallo" con la precedente programmazione;
- la predisposizione di un Programma fondato su una **strategia di intervento unitaria**, finalizzata a riqualificare e potenziare il sistema dei trasporti nel Mezzogiorno, rappresenta un'occasione fondamentale per realizzare un "progetto di rete integrata" in cui interagiscono in maniera sinergica le diverse modalità di trasporto;
- la scelta, per il periodo 2000-2006, di predisporre un **unico Programma Operativo** nella logica di una programmazione integrata, ha consentito di superare le criticità correlate ad una programmazione di tipo settoriale, quale quella del precedente periodo di programmazione, migliorandone, altresì, la qualità;
- la crescente attenzione alla migliore definizione dei tempi di attuazione del PON Trasporti 2000-2006, sulla scorta delle difficoltà e del ritardo di attuazione registrato dalla passata programmazione, consente il **miglioramento dell'efficacia ed efficienza del Programma stesso**.

1.6 AGGIORNAMENTO DEI BISOGNI E DELLE POTENZIALITÀ A METÀ PERIODO

Per una più diffusa trattazione dell'aggiornamento dell'analisi trasportistica per le Regioni Obiettivo 1 si rimanda all'**Allegato 3**.

1.6.1 Analisi generale delle criticità del sistema trasportistico del Mezzogiorno

I trasporti si trovano a dover soddisfare le esigenze di una società che esprime una domanda di mobilità sempre più ampia e articolata e di un'opinione pubblica sempre meno incline ad accettare servizi di qualità mediocre.

Il Mezzogiorno anche a seguito dalla riacquistata centralità nel Mediterraneo, sta perdendo progressivamente le caratteristiche territoriali di area periferica ed assumendo, di contro, la funzione di importante corridoio di transito da e per il Mediterraneo e per il resto d'Europa. Molte delle infrastrutture nodali meridionali, che hanno localizzazione strategica in tale corridoio, si propongono come "porte" del sud del Paese garantendo continuità con l'area balcanica, l'Europa sud-orientale, il Nord Africa e l'Europa occidentale.

Il quadro programmatico ed attuativo ha fatto registrare, dopo il 2000, notevoli progressi: con l'adozione del "*Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*" (PGTL) approvato a marzo 2001, la predisposizione dello "*Strumento Operativo per il Mezzogiorno*" (SOM) - coerente con il PGTL - secondo i criteri e gli indirizzi segnati dal QCS 2000-2006, l'adeguamento degli strumenti di programmazione regionali, la sottoscrizione di nuovi Accordi di Programma Quadro settoriali. Lo scenario della programmazione settoriale nel Mezzogiorno appare quindi radicalmente mutato e basato su una logica di sistema a rete (cfr. il quadro normativo e programmatico riportati nel paragrafo 1.2.5.).

Il sistema trasportistico del Mezzogiorno, a metà del periodo di programmazione 2000-2006, presenta ancora molteplici criticità che di seguito sono analizzate in relazione ai sei obiettivi sui quali si sviluppa la strategia del QCS per il settore dei trasporti.

Accessibilità dei territori

Le *direttrici ferroviarie* appaiono inadeguate e scarsamente integrate con gli altri sistemi di trasporto. In particolare, si rileva la presenza di ampie porzioni di reti di trasporto stradali e ferroviarie solo parzialmente ammodernate, con prestazioni di servizio inadeguate in riferimento agli standard richiesti (anche sulle direttrici principali), scarsamente integrate con gli altri sistemi di trasporto o non sufficientemente fornite di una dotazione capillare di servizio, che penalizzano la possibilità di un maggiore utilizzo dell'intera rete ferroviaria meridionale. In particolare, per il traffico passeggeri, sono riconosciuti come prioritari gli interventi per l'Alta Velocità/Alta Capacità sulla direttrice ferroviaria tirrenica a sud di Napoli, individuata sia negli interventi prioritari selezionati dalla Commissione per le TEN che negli orientamenti programmatici del Governo per le infrastrutture strategiche. Alcune tratte sono state solo parzialmente ammodernate e spesso non presentano una sufficiente dotazione di tecnologie di servizio con la conseguente penalizzazione dei servizi disponibili. Inoltre si è registrata una ancora carente efficienza attuativa nel comparto ferroviario, anche a livello di progettazione disponibile, pur in presenza di un notevole avanzamento della programmazione (Piano Pluriennale di Intervento), che ritarda talora notevolmente la realizzazione degli investimenti. Inoltre, per il traffico merci, alcune tratte ferroviarie presentano caratteristiche insufficienti in termini di peso assiale, peso lordo trainato, sagoma limite e lunghezza massima ammessa per i treni.

I *collegamenti stradali* longitudinali sono incompleti e quelli trasversali risultano essere inadeguati. In particolare, alcune tratte stradali non sono adeguate agli standard geometrici di sicurezza previsti, con la conseguenza che nel Mezzogiorno il livello di sicurezza è inferiore alla media nazionale.

Insufficienti e non adeguate sono anche le connessioni ferroviarie e stradali tra le aree locali e le direttrici principali *longitudinali e trasversali* sia in termini di dotazione infrastrutturale che di servizi. Ciò comporta una penalizzazione dell'efficienza complessiva e della sicurezza della rete, che nel trasporto stradale di lunga percorrenza, risulta inferiore rispetto alla media nazionale.

Le *infrastrutture aeroportuali e portuali* pur sufficientemente numerose, presentano un livello ancora inadeguato per quanto attiene innanzitutto la gestione e con essa le politiche miranti al dimensionamento ottimale delle loro componenti interne (infrastrutture e attrezzature) ed esterne (collegamenti con il retroterra portuale e il bacino di utenza aeroportuale), così come per quanto attiene alle tecnologie e agli approcci organizzativi adottati. Queste situazioni incidono sia sulla capacità operativa sia sul contenimento dei costi per il gestore e per l'utenza e, soprattutto, sulla sicurezza. La carente valorizzazione delle "vocazioni" dei singoli scali aeroportuali regionali non permette di sfruttare appieno le potenziali economie ed i vantaggi competitivi derivanti dall'operare su specifici segmenti di traffico e le sinergie derivanti dall'operare in una logica di rete e di sistema. Inoltre, in alcuni nodi, è insufficiente la dotazione infrastrutturale e devono essere adeguate le dotazioni tecnologiche di assistenza al volo e alla navigazione per garantire adeguati standard di sicurezza. Carenze vengono rilevate anche nelle attrezzature e negli spazi a terra, con particolare riferimento alle

attrezzature specializzate per il traffico Ro-Ro e ai sistemi di gating e per la pesatura dei veicoli.

Riequilibrio modale.

Il quadro attuale dei volumi di traffico nel Mezzogiorno, come in Europa, conferma l'assoluta prevalenza del trasporto su strada, sia nel traffico merci (oltre il 75%) che in quello passeggeri (oltre l'83%)

Il trasporto combinato strada-mare interessa attualmente alcune relazioni tra i porti del Nord e del Sud della Penisola, lungo i litorali tirrenico ed adriatico e le relazioni Sardegna-Continente. E' ancora carente sia dal punto di vista strategico che operativo l'impegno a convertire gli scali portuali in *terminal* delle "autostrade del mare", attraverso adeguati interventi infrastrutturali e tecnologici, e ad aprire al cabotaggio il mercato nazionale del trasporto merci.

Per quanto riguarda gli scambi internazionali, le merci a basso valore aggiunto (70% del totale) viaggiano in maggioranza su mezzo navale, mentre per quelle a più alto valore aggiunto prevale il vettore stradale (intorno al 60%). Non è ancora sfruttata appieno l'opportunità offerta dallo sviluppo delle autostrade del mare.

Sviluppo dell'intermodalità.

L'integrazione intermodale relativa alle connessioni funzionali tra modi di trasporto risulta carente, anche se numerosi interventi infrastrutturali previsti possono creare le condizioni tecniche necessarie per una crescente integrazione intermodale del sistema dei trasporti del Mezzogiorno.

Le principali criticità sono riferite, per il *trasporto dei passeggeri*, all'assenza di alcuni collegamenti ("missing links") tra aeroporti, porti e stazioni ferroviarie.

Per quanto attiene al *trasporto delle merci* sono presenti criticità riferibili sia alla dotazione di centri merci del Mezzogiorno che a strozzature fisiche delle infrastrutture. La rete dei centri merci presenta una dotazione del tutto insufficiente e un insieme di criticità che costituiscono un ostacolo rilevante allo sviluppo del trasporto intermodale: distribuzione spaziale non ottimale e omogenea dei centri; carenze in alcuni collegamenti esterni con le reti stradali e ferroviarie; necessità di potenziamento delle strutture logistiche interne dei centri (in particolare degli impianti ferroviari). Inoltre risulta ancora inadeguato lo sviluppo dei sistemi logistici e si opera in assenza di un Piano di Settore e in un contesto imprenditoriale estremamente polverizzato delle imprese di autotrasporto.

In molti porti (soprattutto quelli collocati nei centri storici) risultano carenti i collegamenti infrastrutturali con le reti di trasporto terrestre e, talvolta, le linee ferroviarie non consentono il transito di taluni carichi utilizzati a causa della limitatezza delle sagome e di altre restrizioni di circolazione (peso assiale, lunghezza dei treni).

Sviluppo della mobilità sostenibile nelle aree urbane.

La prevalenza del trasporto stradale privato è particolarmente accentuata nelle aree urbane, ove si registra la progressiva caduta della domanda di trasporto pubblico. Il traffico è percepito come uno dei principali fattori che incidono sulla qualità della vita nelle città.

Miglioramento della qualità dei servizi.

Le criticità del sistema dei trasporti del Mezzogiorno non sono tutte ascrivibili alla dotazione di infrastrutture. La disparità è notevole se si guarda alle condizioni e alla qualità delle infrastrutture e dei servizi di trasporto (qualità delle infrastrutture, frequenza, sicurezza, accessibilità e costi dei servizi). Tali differenze si ripercuotono sulla capacità delle infrastrutture di creare valore, ossia di contribuire ad assicurare servizi di trasporto adeguati per sostenere lo sviluppo economico e raggiungere adeguati livelli di competitività.

Nel Sud incide negativamente sulla possibilità di aumento della qualità, dell'efficienza e della sicurezza dei servizi e sulla riduzione dei relativi costi la bassa capacità di introdurre innovazioni di servizio sulle infrastrutture esistenti, attraverso la combinazione di tecnologie, regolamentazioni e strumenti di organizzazione.

Riduzione degli impatti ambientali.

Si sottolineano gli alti impatti sull'ambiente derivanti dalla attuale carente "sostenibilità" del sistema dei trasporti. In assenza di misure finalizzate ad invertire la tendenza all'incremento del traffico, da qui al 2010 si può prevedere un aumento delle emissioni di CO₂ generate dai trasporti di circa il 40% rispetto al 1990.

Il controllo del trasporto delle merci pericolose per mare e su ferro è ancora inadeguato con possibili rischi ambientali.

1.7 RISULTATI DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA E INDIRIZZI PER LA REVISIONE DEL PROGRAMMA¹⁶

Le valutazioni espresse a conclusione della valutazione di metà periodo (ex art. 42 dReg. 1260/99) sono sostanzialmente positive.

Le verifiche hanno riguardato la coerenza del Programma con il PGTL ed il SOM e con alcuni principi (quali quello dell'integrazione e della concentrazione degli interventi selezionati) introdotti dal QCS.

La sintesi della Valutazione intermedia è riportata in **Allegato 6**¹⁷.

¹⁶ Rapporto di Valutazione Intermedia del PON Trasporti 2000-2006

¹⁷ Il documento completo redatto dal Valutatore è stato trasmesso ufficialmente alla CE e ai Componenti del CdS nel gennaio 2004 ed è a disposizione sul sito del PON Trasporti.

1.7.1 Analisi della coerenza interna

Ai progetti individuati dal PON Trasporti è affidato il compito di attuare le linee strategiche del Programma definite in sintonia con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e con le relative linee operative per il Mezzogiorno individuate dal SOM.

Sotto il profilo attuativo il PON Trasporti ha messo a punto le modalità operative idonee a riqualificare e potenziare le infrastrutture di trasporto di livello nazionale in conformità con le suddette linee strategiche.

Ai fini della verifica di coerenza interna del Programma si è proceduto ad un confronto tra le tipologie di progetti selezionate dal PON e, rispettivamente, linee strategiche ed elementi di strategia operativa adottate dal Programma stesso.

Cumulativamente – in base alla valutazione effettuata – le linee strategiche caratterizzate dai più elevati livelli di coerenza con le tipologie progettuali sono quelle relative a: il potenziamento di un'offerta di trasporto ambientalmente sostenibile, la promozione di uno sviluppo territoriale integrato, ed il rafforzamento dell'integrazione delle reti nazionali con quelle transnazionali.

In complesso – fatta eccezione per le linee strategiche non riconducibili a specifiche logiche modali – il livello di coerenza può considerarsi soddisfacente, pur destando qualche perplessità la scarsa o nulla sintonia che le tipologie progettuali presentano, date le caratteristiche specifiche dei progetti che ne fanno parte, con finalità strategiche di rilevanza centrale per il Mezzogiorno come il riequilibrio modale e l'intermodalità. Valutazione che, come si vedrà in seguito, verrà confermata anche dalle successive più puntuali verifiche.

Per quanto riguarda la coerenza tra le indicazioni di strategia operativa ed i progetti del PON, i punti deboli dell'azione prevista sono identificabili nell'insufficiente finalizzazione dei progetti alla creazione di itinerari ferroviari nord-sud per il trasporto merci ed al potenziamento delle attrezzature destinate al cabotaggio.

Ad integrazione delle verifiche di cui sopra è stato anche effettuato un confronto tra progetti del PON ed interventi prioritari del SOM. Va specificato che il confronto, per ragioni pratiche, ha considerato non tutti i progetti inclusi nel PON ma loro insiemi omogenei.

Gli insiemi di progetti PON che non trovano riscontro negli interventi prioritari SOM riguardano le infrastrutture ferroviarie (tronco Napoli-Roma) ma soprattutto quelle stradali e autostradali (SS16 Adriatica e SS7 Appia in Puglia, e SS7 quater Domiziana in Campania).

Inversamente non trovano riscontro nei progetti PON tre tipologie di interventi SOM: tra le direttrici trasversali del sistema a rete, il potenziamento della relazione stradale Sicilia-Calabria-Puglia (attraverso il collegamento Spezzano- Sibari) e la direttrice ferroviaria Battipaglia-Potenza-Metaponto; e tra le connessioni tra aree locali e direttrici principali, gli interventi relativi a bypass stradali di alleggerimento di nodi metropolitani o di conurbazioni.

Carente appare anche la copertura, da parte del PON, degli "interventi per i centri merci" previsti dal SOM: non può infatti certamente considerarsi sufficiente – rispetto all'opzione

strategica della programmazione nazionale dei trasporti di agevolare lo sviluppo dell'intermodalità – data la sotto dotazione della misura III.3 a ciò dedicata.

Il PON, oltre a risultare coerente con la strategia d'intervento della programmazione nazionale, dovrebbe contribuire ad innovare, rispetto al passato, tale strategia, soprattutto per quanto riguarda una più elevata efficacia della spesa e più efficienti relazioni tra i differenti modi di trasporto.

1.7.2 Analisi della coerenza esterna

La realizzazione dei progetti del PON persegue – in linea con la strategia d'intervento del QCS – l'obiettivo generale di “migliorare e creare le condizioni di contesto per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti e rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale”.

L'azione del PON si inserisce dunque in un disegno programmatico volto a fornire un supporto infrastrutturale e logistico adeguato alla creazione di nuove iniziative produttive nelle regioni del Mezzogiorno, ed al tempo stesso tale da ridurre, e non aumentare, gli impatti sull'ambiente e sulla salute umana.

La piena rispondenza del PON alla strategia di sviluppo perseguita deve comunque essere valutata sulla base dei seguenti criteri generali d'intervento indicati dal QCS a Stato e Regioni per l'elaborazione e l'attuazione dei relativi programmi operativi:

- evitare la sovrapposizione degli interventi,
- garantire la coerenza degli interventi di uno stesso settore.

Più in particolare si tratta di procedere ad una verifica di coerenza “esterna” del PON alla luce delle sue interrelazioni con le più rilevanti e significative politiche di settore – comunitarie, nazionali e regionali – attualmente in via o in corso di attuazione. Ciò in particolare per quanto riguarda:

- a. le strategie comunitarie per lo sviluppo dell'infrastrutturazione del comparto del sistema dei trasporti;
- b. i Programmi Operativi Regionali del QCS Obiettivo 1 con particolare riferimento all'Asse VI – Reti e Nodi di Servizio, nonché gli altri Programmi Operativi Nazionali e gli interventi cofinanziati a diverso titolo dai Fondi strutturali;
- c. le politiche ed i progetti nazionali per il sistema dei trasporti, con particolare riferimento agli Accordi di programma-quadro stipulati nell'ambito di Intese istituzionali di programma tra Governo centrale e Regioni;
- d. i Programmi regionali dei trasporti (PRT).

Al fine di procedere alla verifica di coerenza “esterna” del PON nei termini indicati, è stata utilizzata un'aggregazione dei progetti proposti con riferimento alle regioni interessate.

Coerenza con le strategie comunitarie per lo sviluppo dell'infrastrutturazione del comparto del sistema dei trasporti

Gli interventi del PON Trasporti previsti per le reti stradale e ferroviaria sono coerenti con la strategia europea in materia di Trasporti. I corridoi adriatico e tirrenico risultano infatti, in prospettiva, notevolmente potenziati, nonché efficacemente saldati dalle trasversali Napoli-Bari e Reggio Calabria-Taranto. Sia pur in modo più limitato, lo stesso criterio viene applicato alla direttrice nord-sud sarda ed al triangolo siciliano Palermo-Messina-Siracusa (e cioè al sistema infrastrutturale insulare rivolto al Continente).

Sotto il profilo modale va tuttavia evidenziata la carenza di intervento sulla direttrice ferroviaria tirrenica tra i progetti di interesse regionale (sia pure a lungo termine) e l'assenza dal PON di progetti relativi a tale direttrice nel tratto a sud di Napoli¹⁸.

Anche l'espansione del trasporto aereo sembra adeguatamente supportata, nel PON, dal corrispondente parco-progetti (60% del totale in termini di numerosità e 14% in termini di spesa); mentre, sia pure in piccola parte (due progetti per Bari e Napoli), l'integrazione del trasporto aereo con gli altri modi di trasporto inizia ad essere considerata.

Dove il PON non appare ancora in linea con la strategia comunitaria è sull'impegno finalizzato a convertire gli scali portuali in *terminal* delle cosiddette, futuribili "autostrade del mare" e ad aprire al cabotaggio il mercato nazionale del trasporto merci. D'altra parte le infrastrutture portuali - il cui ruolo è, com'è noto, strategico nello sviluppo dell'intermodalità che alleggerisca il "tutto strada" attualmente dominante soprattutto per le merci - assorbono soltanto il 6% della dotazione del PON. Va sottolineato, infine, che la dotazione nel PON della Misura III.3 (Sviluppo delle infrastrutture nodali finalizzate all'intermodalità delle merci) rende carente, per quanto riguarda le merci, l'obiettivo di riequilibrare ruolo e peso dei differenti modi di trasporto creando soluzioni alternative alla strada.

Verifica di coerenza tra interventi prioritari del PGTL e interventi del PON

Come si è visto in precedenza, l'elaborazione del PGTL è in primo luogo finalizzata alla costruzione di un "sistema strategico" del trasporto, lo SNIT, che dovrà assolvere alle funzioni essenziali delle infrastrutture e dei servizi: garantire connessioni adeguate tra reti e nodi all'interno del paese, e l'interconnessione tra il sistema interno dei trasporti e il resto del mondo.

In questa logica il PGTL, svolgendo il suo ruolo di "quadro di riferimento" della programmazione nazionale dei trasporti, ha iniziato a proporre un numero limitato di interventi infrastrutturali prioritari ai fini della costruzione dello SNIT.

Questi interventi sono stati messi a confronto con i progetti inseriti nel PON: dal confronto emerge - per i progetti ferroviari e stradali - una significativa convergenza tra PGTL e PON.

¹⁸Lungo la linea ferroviaria Berlino-Vernona-Bologna-Napoli-Palermo si inserisce il tunnel del Brennero, uno dei progetti inseriti nella "quick start list" proposta dalla Commissione Europea (e da sottoporre all'approvazione dei competenti organi della UE) nel novembre 2003. va ricordato che, secondo le stime del Gruppo Van Miert, il tratto Napoli-Palermo dovrebbe essere completato entro il 2015.

Verifica di coerenza tra interventi della Legge-Obiettivo e interventi del PON

Dopo l'approvazione - con Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001 - del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), la programmazione nazionale dei trasporti ha fatto registrare un ulteriore sviluppo, ad opera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica: l'approvazione del "Primo Programma delle infrastrutture strategiche" con delibera n. 121 del 21 dicembre 2001 (nota anche come Legge Obiettivo, la L. 443/2001, ai sensi dell'art. 1, comma 1 della quale il Programma è stato approvato).

Lo schema di Programma - come si legge nella Premessa della già citata delibera CIPE - è stato elaborato sulla base delle indicazioni delle Regioni, e gli interventi che ne fanno parte risultano coerenti "con il disegno di rete tracciato dalla normativa comunitaria e dal PGTL", oltre che con i piani di settore, con il contratto di programma stipulato con la Società FS per il quinquennio 2001-05 e con il Programma triennale della viabilità 2002-04.

Gli interventi del "Primo Programma delle infrastrutture strategiche" sono stati anch'essi messi a confronto con i progetti del PON. Numerosi progetti del PON (e, tra di essi, quasi tutte le infrastrutture autostradali e stradali) risultano inclusi tra gli "interventi strategici di preminente interesse nazionale" inseriti nella Legge Obiettivo (e riportati, per regione e per macrotipologia, nell'Allegato C alla Legge Obiettivo). La tipologia che nel PON, rispetto alla Legge Obiettivo, risulta quasi del tutto assente è quella delle infrastrutture interportuali, come gli interporti di Nola, Battipaglia e Marcianise-Maddaloni in Campania; il completamento degli allacci plurimodali del sistema interportuale di Gioia Tauro; gli allacci plurimodali del sistema interportuale dell'area brindisina; gli interporti di Catania (unico progetto incluso nel PON) e di Termini Imerese in Sicilia.

Un'importante aggiornamento, sotto il profilo delle priorità di intervento, del "Primo programma delle infrastrutture strategiche", è contenuto nella bozza di "Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-07". Esso consiste in un nuovo elenco di 91 opere strategiche (di cui 33 nel Mezzogiorno) - estratte dal più ampio elenco della Delibera CIPE n. 121/2001, approvata come si è visto con la L. 443/2001 - che il Governo ritiene giunte ad un grado di maturazione tale da poter consentire l'attuazione di flussi di cassa nel periodo di riferimento del DPEF.

Tale nuovo Programma di infrastrutture strategiche include, a differenza del PON, interventi relativi all'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania, a numerosi interporti (Nola, Battipaglia, Marcianise-Maddaloni, Termini Imerese, piastra logistica per la Sardegna) e ad allacciamenti tra le reti ed importanti nodi infrastrutturali (come l'aeroporto di Palermo e l'interporto di Gioia Tauro).

Anche rispetto ai più recenti orientamenti governativi, dunque, il PON evidenzia la mancata considerazione di alcune azioni strategiche per il conseguimento degli obiettivi comunitari in materia di trasporto come la realizzazione di un asse ferroviario tra Napoli e la Sicilia adeguato agli standard europei, e quella di strutture intermodali che possano contribuire in modo significativo al trasferimento di persone e merci dalla strada alla ferrovia e alle "autostrade del mare".

Verifica di coerenza tra PON e programmazione regionale dei trasporti

La valutazione di coerenza tra PON e Programmazione regionale dei trasporti è stata effettuata in due fasi distinte, relative rispettivamente a:

- linee strategiche ed azioni;
- progetti.

Nel primo blocco di valutazione sono stati individuati i più elevati livelli di coerenza che caratterizzano le linee strategiche e le relative azioni (“Misure”) del PON e dei differenti POR.

Nel secondo blocco di valutazione sono state individuate le relazioni che legano i progetti inseriti nel PON a quelli inclusi negli APQ e nei POR: in particolare, oltre a rilevare l’eventuale inserimento dei progetti sia nello strumento nazionale che in quello regionale di programmazione (situazione di “coincidenza”), si è stimato in quali casi i progetti messi a confronto possano essere considerati significativamente “sinergici” o “complementari”.

Coerenza tra PON e POR (linee strategiche ed azioni)

Al PON Trasporti ed ai POR (Asse VI) delle regioni del Mezzogiorno è affidato il compito, nel corso del periodo di programmazione, di garantire un innalzamento degli standard infrastrutturali e tecnologici del sistema dei trasporti, nonché dei relativi servizi offerti.

Complementarità e sinergia tra PON-T e POR dovrebbero essere garantite dallo stretto coordinamento programmatico esistente tra PGTL e PRT, dei quali i primi possono essere considerati in qualche modo degli strumenti “derivati”. I progetti inclusi nel PON e nei POR, infatti, sono stati selezionati in conformità alle strategie adottate nelle politiche, nazionale e regionali, dei trasporti.

Coerenza tra PON e APQ (progetti)

Al fine di valutare la coerenza tra progetti inseriti nel PON e progetti che Governo (e aziende da esso vigilate) e Regione si sono impegnati a realizzare attraverso gli APQ – sono stati valutati i rapporti esistenti tra i due gruppi di progetti, attraverso l’individuazione delle relazioni di complementarità, sinergia e coincidenza (quest’ultima intesa come relazione che lega progetti che hanno in comune caratteristiche territoriali e fonti finanziarie) che li legano.

Ai progetti inclusi negli APQ sono stati affiancati –ove non compresi negli APQ stessi – i progetti facenti parte dei POR.

Per quanto riguarda la rispondenza tra le linee strategiche e le azioni (Misure) individuate nel PON da un lato e nei differenti POR – Asse VI dall’altro, si può rilevare che i livelli più elevati di coerenza caratterizzano Campania, Puglia e Sardegna e, in misura minore, Calabria.

Passando invece a valutare le relazioni esistenti tra i progetti del PON e quelli degli APQ, sono state individuate tre distinte tipologie:

- progetti coincidenti nei due strumenti di programmazione (e dunque previsti sia nei PON che negli APQ);
- progetti in grado di produrre effetti sinergici;

- progetti in grado di produrre effetti complementari.

Ponderando l'incidenza percentuale di ciascuna tipologia sull'insieme delle relazioni potenziali, i più elevati livelli di coerenza con il PON possono essere attribuiti agli APQ di Sardegna, Sicilia e Campania, con Calabria, Basilicata e Puglia agli ultimi posti della graduatoria. Va rilevato che i più elevati livelli del tasso di coincidenza dei progetti, tra PON e APQ, sono stati osservati per Campania e Basilicata.

1.7.3 Indirizzi per la revisione intermedia

La valutazione intermedia nel documento finale evidenzia la presenza di alcuni elementi di criticità e quindi di indicazioni in relazione ai sei obiettivi sui quali si sviluppa la strategia del QCS per il settore trasporti. Le criticità identificate a metà del periodo di programmazione potranno essere superate nella seconda fase del periodo di programmazione (2004-2008) e, con una strategia più di lungo periodo e di continuità delle strategie anche nei successivi periodi di programmazione nel Meridione.

Di seguito si riassumono brevemente i suggerimenti del valutatore intermedio e si rimanda al documento completo per un'analisi esaustiva. Come premesso al paragrafo 1.7, la sintesi della Valutazione intermedia è riportata in **Allegato 6**¹⁹.

Accessibilità dei territori

- *Rete Ferroviaria.* Potenziamento della direttrice tirrenica nel tratto a sud di Napoli e della direttrice Battipaglia-Potenza-Metaponto.

Il PON Trasporti deve rafforzare gli investimenti sull'asse tirrenico attraverso l'inserimento o comunque l'attivazione di progettualità per il potenziamento della rete ferroviaria tirrenica sulla tratta Napoli-Reggio Calabria. Ciò anche al fine di coordinare l'azione del PON con la scelta comunitaria di realizzare prioritariamente la direttrice transeuropea Brennero (il cui traforo è stato proposto dalla Commissione Europea nella "quick start list" del novembre 2003) - Verona-Bologna-Napoli-Palermo.

- *Rete Stradale.* Potenziamento delle connessioni tra aree locali e direttrici principali ed interventi relativi a bypass stradali di alleggerimento di nodi metropolitani o di conurbazioni.
- *Nodi e sistemi aeroportuali.* Potenziamento del livello di specializzazione e integrazione dei singoli nodi, con particolare riferimento allo sviluppo dei sistemi aeroportuali regionali.

Riequilibrio modale

¹⁹ Il documento completo del Valutatore è stato trasmesso ufficialmente alla CE e ai Componenti del CdS nel gennaio 2004 ed è a disposizione sul sito del PON Trasporti.

- La strategia del PON deve riconfermare e rafforzare (come già rilevato, in precedenza, nel SOM e nel PGTL), lo sviluppo dei modi alternativi alla strada (ferro, mare).
- *Autostrade del mare.* Ancora debole risulta dal punto di vista operativo l'impegno a convertire gli scali portuali in *terminal* delle "autostrade del mare", attraverso adeguati interventi infrastrutturali e tecnologici, e ad aprire al cabotaggio il mercato nazionale del trasporto merci.
Si dovrà tendere ad aumentare l'impegno a favore delle infrastrutture ferroviarie in genere e del cabotaggio. Potrebbe essere opportuno accordare priorità – in coerenza con le scelte effettuate a proposito della *quick start list dalla CE* – alle "autostrade del mare" (in particolare, questa volta, sul versante adriatico-ionico).

Sviluppo dell'intermodalità

- Strettamente legata a quella del riequilibrio modale, e ad essa funzionalmente legata, è la leva dell'intermodalità, rispetto alla quale, il PON può ancora rafforzare l'impegno. Sotto il profilo delle scelte progettuali, l'azione a favore dell'intermodalità si presenta adeguata; infatti, anche in assenza di infrastrutture intermodali in senso stretto (interporti, piattaforme logistiche, ecc.), un insieme di interventi può essere tale da porre le basi per una crescente diffusione dell'intermodalità. Nel PON, questo è sicuramente il caso degli interventi a favore delle reti e dei nodi ferroviari.
- Potenziabile l'integrazione del trasporto aereo (aeroporti) con gli altri modi di trasporto con particolare riferimento ai collegamenti ferroviari con le aree urbane e metropolitane per i quali il PON ha comunque identificato interventi.
- Potenziabili sono anche le azioni per il rafforzamento del sistema logistico del Mezzogiorno per il trasporto delle merci (interporti e centri di interscambio strada-rotai). La realizzazione di un'infrastruttura intermodale deve essere giustificata – come dimostrano le esperienze realizzate, del tutto o parzialmente, in altre regioni italiane – da un volume adeguato di domanda, a sua volta dipendente dall'efficienza delle reti che convergono nell'infrastruttura. In una situazione territoriale a domanda debole e caratterizzata da reti (stradale, ferroviaria, di cabotaggio) ad efficienza bassa o discontinua, la realizzazione di un'infrastruttura intermodale rischia di risultare intempestiva o inutilmente onerosa per la collettività.
- Potenziamento delle reti e dei nodi – concentrando l'attenzione sull'integrazione e sulla complementarità tra i differenti modi di trasporto – anche in funzione di uno sviluppo dell'intermodalità: si tratta di far leva sul fatto che quest'ultima può essere favorita dall'incremento di efficienza dei servizi (soprattutto diversi da quelli su gomma, data la attuale prevalenza di questi) di trasporto e può, a sua volta, favorire il "caricamento" delle reti ferroviaria e di cabotaggio, generando così un circolo virtuoso coerente con il conseguimento degli obiettivi del PON. Nell'ottica di rafforzare l'azione a favore dell'intermodalità sarà dunque necessario individuare sia i progetti già realizzabili in corrispondenza di nodi ad elevata domanda potenziale di interscambio merci che i progetti "propedeutici" alla realizzazione di infrastrutture

intermodali, finalizzati cioè all'incremento di efficienza delle reti che convergono in una potenziale area di interscambio.

Sviluppo della mobilità sostenibile nelle aree urbane e metropolitane

- Occorre rafforzare il coordinamento con le politiche urbane e afferenti l'Asse V così come la promozione di sistemi intelligenti (ITS) a servizio dell'utenza, per il sostegno alle politiche di riequilibrio modale sia sul versante urbano che metropolitano

Miglioramento della qualità dei servizi

- Nel PON Trasporti sono previsti specifici progetti strategici per migliorare la qualità dei servizi, sia in tema di sicurezza (interventi per l'assistenza alla navigazione aerea e marittima). Si dovrebbe puntare a sfruttare le potenzialità significative di intervento offerte dalle applicazioni al settore trasporti delle TIC (Tecnologie dell'Informazione e delle Comunicazioni).
- Il PON sta rafforzando l'impegno per l'adeguamento dei livelli di sicurezza per le infrastrutture di trasporto e per la navigazione aerea e marittima .

Riduzione degli impatti ambientali

- Questo obiettivo è conseguibile nella misura in cui sono conseguiti gli obiettivi di riequilibrio modale, di sviluppo dell'intermodalità, di sviluppo della mobilità sostenibile nelle aree urbane.
- E' importante rafforzare la priorità di azioni per il miglioramento della qualità dei servizi e della sicurezza della circolazione delle merci pericolose (mare e terra).

1.8 LINEE GUIDA SEGUITE DAL PON TRASPORTI PER LA REVISIONE DI METÀ PERIODO

Di seguito si riassumono le linee guida della metodologia adottata per la revisione di metà periodo riportate nel documento "Linee Guida per la Mid Term Review del PON Trasporti 2000-2006" allegato al PON.

La riprogrammazione del PON Trasporti muove, innanzitutto, dalle linee metodologiche tracciate a livello di QCS per l'ASSE VI.

Risultando confermata la strategia generale del Programma in considerazione della non significativa variazione, rispetto all'epoca di riferimento iniziale, delle condizioni socioeconomiche, non appare necessaria una revisione dell'impianto strategico del PON T, bensì un suo adattamento connesso:

- ad indirizzi che discendono dalla legislazione comunitaria, nazionale e regionale ed alle modifiche in essa intervenute,
- alle lezioni apprese nel corso dei processi di valutazione intermedia (del QCS e del PON T in particolare) ,

- agli esiti del processo di autovalutazione delle singole misure del Programma,
- ad eventuali nuovi orientamenti strategici della UE.

Da una nuova lettura del PON Trasporti in questa chiave discende la specifica precisazione:

- di obiettivi ritenuti più qualificanti per il proseguimento dell'attuazione del Programma;
- di azioni e interventi maggiormente incisivi ai fini della realizzazione di tali obiettivi;
- di modalità e di strumenti con cui assicurare ed agevolare il conseguimento dei risultati attesi;
- di specifici settori di intervento, che risultando maggiormente influenti nell'attuazione degli obiettivi, possano comportare la revisione, ove necessario, del quadro complessivo delle dotazioni finanziarie attribuite a ciascuna Misura, se non l'introduzione di nuove Misure.

Il complesso delle risorse disponibili per la riprogrammazione è dato:

- dalle risorse liberate attraverso la rendicontazione dei progetti volano o coerenti;
- dalle risorse non ancora impegnate;
- dalla riserva di premialità (4% e 6%)

In particolare, le priorità che si assumono ed i criteri e le modalità per l'utilizzo delle risorse, tengono conto di alcuni presupposti fondamentali:

- il vincolo dei margini di riprogrammazione, in termini finanziari, rispetto alle risorse già assegnate ai programmi;
- l'esatta definizione delle risorse aggiuntive derivanti dall'assegnazione della riserva nazionale del 6% e dei fondi derivanti dalla premialità comunitaria del 4%;
- la necessità di garantire la "destinazione d'uso" delle risorse rese disponibili dall'inserimento di progetti "volano", prevedendo l'utilizzo di tali risorse per il finanziamento di ulteriori interventi finalizzati al conseguimento degli stessi obiettivi prioritari²⁰.

La Mid Term Review mira, quindi, all'adozione di un metodo unitario di programmazione e gestione delle risorse impegnate nel Programma, attraverso:

- l'attuazione di un principio di "integrazione" delle priorità e degli interventi del Programma in un più ampio contesto delle politiche di sviluppo nazionali e regionali;
- la valutazione della valenza strategica prioritaria degli interventi inclusi nel Programma, per i quali dovrà essere verificato se le condizioni istituzionali, amministrative e tecniche esistenti o gli interventi già avviati con risorse nazionali aggiuntive consentano un rafforzamento del Programma.

Si riassume di seguito il processo che il PON trasporti segue ai fini sopra indicati per la revisione:

²⁰ Attraverso la modalità del Decreto il MIT sta già provvedendo in tal senso coerentemente con le indicazioni della Commissione (rif. Nota n. 114985 del 17.11.2003), al proposito si rimanda al capitolo del PON sull'attuazione..

- Ricostruzione del quadro degli obiettivi e assessment delle strategie: indicazioni di policy per la Mid Term Review (“strumenti per decidere”, come da indicazioni del QCS)
- Identificazione degli elementi di revisione per la riprogrammazione: criteri / fattori per la riprogrammazione
- Definizione e scelta delle aree di riprogrammazione: valutazione degli obiettivi generali/strategie del Programma e delle implicazioni sulle singole Misure che ne rendano possibile l’attuazione
- Individuazione dei progetti di nuova programmazione: aggiornamento della selezione dei progetti mediante l’applicazione dei criteri di selezione.

Il processo può essere definito “a cascata”: partendo dall’individuazione delle principali indicazioni di policy (politiche comunitarie, nazionali e regionali, valutazioni ecc) si identificano i principali criteri/fattori sulla base dei quali strutturare la review del Programma.

Da tali criteri discendono, necessariamente, una serie di implicazioni sulle Misure che consentono l’attuazione del programma, in vista, in particolare, del potenziamento di quelle maggiormente coerenti con gli obiettivi strategici del PON stesso.

Dall’utilizzo, a cascata, delle indicazioni di policy proposte e dall’adozione dei fattori di esclusione e preferenza scaturiscono indicazioni circa i settori in cui promuovere un intervento più incisivo.

Il parco progetti sarà, di conseguenza, aggiornato in coerenza con queste indicazioni e sulla base dei criteri di selezione stabiliti dal Complemento di Programmazione eventualmente aggiornati.
