

2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO DEL PROGRAMMA

2.1. LINEE STRATEGICHE GENERALI

L'efficienza del sistema dei trasporti nazionale rappresenta un fattore cruciale per attenuare, e ove possibile colmare, il divario di sviluppo fra le diverse aree del Paese ed in particolare nel Mezzogiorno, dove è richiesta una maggiore crescita economica.

A tale scopo, la strategia dell'Asse prioritario VI, "Reti e nodi di servizio", del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni italiane dell'Obiettivo 1, ruota intorno all'esigenza di "assicurare i collegamenti materiali e immateriali necessari per favorire lo sviluppo del Mezzogiorno e la valorizzazione dei fattori di competitività, indirizzando la domanda di mobilità e comunicazione verso le modalità economicamente, socialmente ed ambientalmente più efficienti nei diversi contesti".

La disponibilità di infrastrutture di collegamento, trasporto e accesso più efficienti rappresenta, infatti, una condizione indispensabile per superare la perifericità e la marginalizzazione di gran parte del territorio meridionale e dei sistemi produttivi e sociali in esso localizzati, al fine di accrescerne la competitività. A tale proposito, risulta necessario incentivare lo sviluppo territoriale integrato con le strategie della mobilità, con particolare riguardo alle aree metropolitane, anche in relazione ai grandi progetti della mobilità nazionale correlati ai sistemi della mobilità locale e delle reti internazionali.

Il quadro di riferimento in cui si inserisce il *Programma Operativo Nazionale Trasporti 2000-2006* (PON "Trasporti"), del resto, è caratterizzato da due eventi significativi che influiscono, e incideranno ancora maggiormente in futuro, sulle relazioni fra le diverse aree dell'Unione Europea. La creazione dell'Unione Economica e Monetaria, da un lato, e l'avvio del processo di allargamento verso Est dall'altro, porteranno a favorire ulteriormente la crescita economica ed il processo di integrazione fra i sistemi produttivi nazionali, con reciproci benefici per quanto riguarda l'interscambio di beni e servizi.

In particolare, sull'allargamento verso Est e le sue implicazioni sul piano trasportistico, va ricordato come sia ancora aperto il dibattito fra i paesi coinvolti riguardo ai tracciati definitivi dei corridoi Est-Ovest previsti nel quadro della politica dei trasporti comunitaria. In tale ambito, la posizione dell'Italia è particolarmente delicata, perché si trova ad essere un importante crocevia sul fronte meridionale europeo. Il Mediterraneo, infatti, costituisce per l'Italia ed in particolare per il Mezzogiorno un importante mercato di approvvigionamento e di sbocco e, al tempo stesso, il Mezzogiorno rappresenta la piattaforma di transito di merci provenienti dagli altri continenti che passano attraverso il Mediterraneo, in virtù della propria collocazione geografica e della tradizione storica di numerose direttrici di traffico. Inoltre l'Italia è meta finale e luogo di passaggio dei flussi migratori provenienti dal Sud e dall'Est.

Tra gli effetti che scaturiranno dalla sempre maggiore integrazione dell'economia italiana con quella degli altri paesi europei, quindi, assume particolare rilievo la necessità, da parte delle regioni meridionali, di competere con successo con le altre regioni dell'Unione Europea.

Attualmente, l'economia del Mezzogiorno è interessata da un profondo processo di trasformazione rispetto alla situazione del passato, connotata dalla dipendenza dai trasferimenti pubblici e dalla limitata presenza di imprese competitive in settori aperti alla concorrenza. Tuttavia, nonostante i mutamenti in atto, il Mezzogiorno continua a

caratterizzarsi come un'area territoriale che presenta scarsi elementi di omogeneità al suo interno e che necessita pertanto di un sostegno atto a facilitare il processo di integrazione con le aree più avanzate del resto del Paese. Per facilitare tale processo vanno, in primo luogo, rafforzati quei sistemi produttivi locali (soprattutto nel settore manifatturiero, ma anche in quello agricolo) maggiormente aperti alla concorrenza e quelli a vocazione turistica e di servizi.

In questo senso, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto rappresenta un importante presupposto per favorire il pieno inserimento di tali sistemi locali, in un contesto aperto e competitivo. A tale proposito, la programmazione comunitaria 2000-2006 costituisce un'occasione irripetibile per conseguire il rilancio del settore trasportistico meridionale, secondo le linee di una moderna pianificazione settoriale, che tenga conto degli scenari evolutivi della domanda, nonché dei mutamenti in corso a livello di organizzazione del servizio di trasporto al fine di raggiungere più elevati standard di efficienza, sia nel settore passeggeri che in quello commerciale/logistico.

Coerentemente con la strategia di intervento delineata dall'asse VI "Reti e nodi di servizio" del QCS, sono stati quindi individuati per il PON "Trasporti" gli indirizzi strategici da adottare al fine di contribuire a razionalizzare e rendere efficiente il sistema dei trasporti meridionale, in piena sintonia con quanto già previsto dal *Piano Generale dei Trasporti* (PGT) e dallo "Strumento Operativo per il Mezzogiorno". Quest'ultimo, in particolare, si configura come uno strumento di pianificazione secondario, derivato essenzialmente dal PGT con lo scopo di focalizzare strategia e modalità di intervento sul Mezzogiorno secondo i criteri e gli indirizzi segnati dal QCS 2000-2006 (le ragioni, le finalità e i contenuti dello Strumento operativo per il Mezzogiorno sono illustrate in maniera specifica nei paragrafi 3.7 e 5.3.5 del QCS).

Lo "Strumento Operativo", redatto dalle Amministrazioni italiane competenti, è stato adottato per l'attuazione del programma di interventi come documento di inquadramento generale delle politiche di trasporto, di ausilio alla definizione degli ambiti di competenza del PON "Trasporti" e dei *Programmi Operativi Regionali* (POR) e di indirizzo nella selezione degli interventi, nonché di sintesi della situazione e delle prospettive di finanziamento del settore. Esso, dunque, è un documento di traduzione del PGT al livello territoriale del Mezzogiorno, che per molti aspetti assume la veste di "linee guida" per le amministrazioni titolari dei Programmi Operativi Regionali, cui attenersi nelle fasi di attuazione.

In tale ambito, infatti, non va trascurato che il sistema di intervento delineato, sebbene finalizzato a una integrazione di livello comunitario, non può tuttavia trascurare la domanda di sostegno allo sviluppo che emerge dai contesti territoriali locali, dove le dinamiche di crescita economica sono in gran parte legate a una accorta integrazione fra pianificazione regionale e pianificazione nazionale. Affinché i nuovi interventi non contribuiscano ad accentuare fenomeni di polarizzazione a scapito dello sviluppo diffuso, è pertanto necessario agire in maniera coordinata sull'integrazione funzionale fra reti principali e reti locali. Di tale esigenza fondamentale tiene conto il PON "Trasporti", come più puntualmente specificato di seguito.

Il legame esistente fra i richiamati documenti programmatici, QCS-PGT-Strumento Operativo-PON, si traduce negli indirizzi strategici ed operativi in essi contenuti, che ne evidenziano la rilevanza e la comunanza di obiettivi. In particolare, a partire dalla diagnosi delle carenze del settore dei trasporti a cui si intende rispondere, gli strumenti di programmazione per il Mezzogiorno sopra citati mirano ad aumentare l'efficienza complessiva dell'offerta di servizi di trasporto nelle aree meridionali della penisola,

concentrando l'attenzione sui processi di liberalizzazione dei mercati, finalizzati al miglioramento della qualità dei servizi ed alla riduzione dei costi.

Il raggiungimento di tali finalità implica l'adozione di politiche per la gestione della domanda di trasporto e per il suo riequilibrio verso le modalità economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti. Tutto ciò comporta l'individuazione di strumenti volti a promuovere ed orientare l'innovazione tecnologica, per renderla funzionale al miglioramento della qualità dei servizi, all'aumento della competitività delle imprese meridionali ed alla riduzione delle diseconomie esterne proprie degli attuali modelli di trasporto pubblico e privato (inquinamento, congestione, incidentalità).

In tale ambito, il PON "Trasporti" si configura quale componente essenziale della strategia complessiva individuata per lo sviluppo del settore dei trasporti meridionale, coerentemente con le finalità individuate a livello nazionale ed europeo. In sintonia con le priorità stabilite nel PGT e con le linee operative per il Mezzogiorno individuate dallo "Strumento Operativo", il PON "Trasporti" contribuisce all'attuazione delle seguenti "linee strategiche" finalizzate a:

☞ Promuovere lo sviluppo territoriale integrato attraverso il potenziamento del sistema della mobilità, con particolare attenzione alle aree metropolitane ed in relazione ai grandi progetti della mobilità nazionale correlati ai sistemi della mobilità locale. La finalità della linea d'azione consiste nell'aumento dell'accessibilità di aree geograficamente periferiche rispetto al cuore dell'Europa, mediante la realizzazione di infrastrutture a rete, il sostegno alla domanda per incrementare lo sviluppo dei servizi di cabotaggio marittimo e di trasporto aereo, e in generale gli interventi per il miglioramento della qualità del servizio di trasporto, in maniera da ridurre l'attuale *gap* tra il Nord ed il Sud del Paese. Tale modalità d'intervento, sebbene finalizzata a una integrazione di livello continentale, non può tuttavia trascurare la domanda di sostegno allo sviluppo che emerge dai contesti territoriali locali, dove le dinamiche di crescita economica sono in gran parte legate a una accorta integrazione fra le reti locali, la rete nazionale ed internazionale.

☞ Incentivare il riequilibrio modale, soprattutto in ambito urbano, dove si produce la maggioranza dei veicoli x km con elevati livelli di congestione. A tale riguardo, si intende favorire la diminuzione delle emissioni globali del parco circolante attraverso azioni volte all'efficienza energetica e ambientale, sostenendo lo sviluppo di tecnologie energeticamente più efficienti ed elaborando programmi di risanamento atmosferico acustico e paesaggistico delle infrastrutture esistenti. Allo stesso tempo, è opportuno sviluppare interventi di messa in sicurezza di tutti i sistemi di trasporto e delle singole modalità, tenendo conto sia delle peculiarità delle infrastrutture che della diversità dei mezzi.

☞ Agevolare lo sviluppo dell'intermodalità attraverso politiche:

- ?? infrastrutturali (eliminare i vincoli da congestione e da standard inadeguati, sviluppare la logistica e l'intermodalità);
- ?? di mercato (favorire la concorrenza);
- ?? normative (eliminare le limitazioni normative e migliorare le condizioni per realizzare infrastrutture e servizi "di nodo" dove si verificano i maggiori punti di frizione perché coinvolgono soggetti diversi con comportamenti non necessariamente collaborativi);

- ?? organizzative (fissare le regole tra regolatore e gestore del servizio, indicatori di qualità e relativi livelli di standard minimi per costruire la “carta dei servizi della mobilità”);
 - ?? di tutela dei consumatori (dare maggiori garanzie di accesso alla mobilità attraverso la certezza dei diritti e migliori servizi d’informazione).
- ☞ Favorire l’integrazione di infrastrutture e di servizi di trasporto multimodale tra i terminal di *transshipment* – attualmente in funzione o che entreranno a regime nel Mezzogiorno nei prossimi anni - e le regioni italiane del Nord e quelle europee, al fine di spostare ancora di più sul Mediterraneo l’asse dei traffici marittimi intercontinentali, e di favorire quindi l’insediamento di nuove attività manifatturiere e di logistica nel Mezzogiorno. In particolare, si intende potenziare le infrastrutture logistiche di smistamento della merce e raggiungere un livello più efficiente di integrazione delle catene di trasporto multimodali con azioni volte a portare la rete dei centri di interscambio esistente, in particolare la rete dei centri intermodali strada-rotatoria, a livello degli standard europei, a riorganizzare sotto la regia delle Autorità Portuali la manovra ferroviaria nei porti, a sostituire la rete dei raccordi ferroviari industriali dimessa con una nuova rete a servizio dei distretti industriali, dei nuovi insediamenti produttivi e dei grandi centri di distribuzione merci.
 - ☞ Migliorare gli standard di sicurezza; la rapida evoluzione tecnologica del settore, le tendenze alla liberalizzazione e la crescita dei flussi di trasporto che, a fronte di situazioni di congestione delle infrastrutture, possono determinare crescenti criticità in termini di sicurezza.
 - ☞ Potenziare il sistema di offerta ambientalmente sostenibile, coerente con gli obiettivi di compatibilità ambientale (in accordo con le conclusioni della Conferenza di Kyoto e con le convenzioni internazionali, sottoscritte dall’Italia sull’inquinamento a largo raggio e sulla biodiversità), di sicurezza per la vita umana e di riequilibrio territoriale, affinché tutte le aree meridionali della penisola abbiano un adeguato livello di accessibilità.
 - ☞ Incrementare l’utilizzo efficiente delle risorse dedicate alla fornitura di servizi e alla realizzazione di infrastrutture di trasporto. Considerata la scarsità di risorse finanziarie pubbliche disponibili, devono essere ottimizzati gli investimenti infrastrutturali. Appropriati interventi sul fronte organizzativo-gestionale possono peraltro consentire per una data dotazione d’infrastrutture, di elevarne significativamente l’efficienza. A tale proposito, occorre incentivare la fluidità dei traffici, condizione essenziale per il mantenimento e lo sviluppo dei rapporti economici del Mezzogiorno con i paesi del bacino del Mediterraneo e con il resto dell’Europa.
 - ☞ Rafforzare il raccordo della politica nazionale dei trasporti con quella europea, per consentire al sistema nazionale di integrarsi direttamente con le altre reti transnazionali europee. La crescita degli scambi commerciali fra i paesi dell’area europea si rafforzerà ulteriormente nei prossimi anni, soprattutto a seguito dell’allargamento dell’UE. Ma, se dal lato della domanda sembrano esistere le condizioni per un progressivo incremento degli scambi di beni e servizi, dal lato dell’offerta sussistono ancora preoccupanti ritardi riguardanti la capacità e la qualità del servizio, in particolar modo del Mezzogiorno, che dovranno essere adeguati tenendo conto delle reti TEN.

☞ Innalzare i livelli di professionalità, per far fronte alla complessità del sistema dei trasporti e alle grandi trasformazioni in atto – si pensi alla riforma del trasporto pubblico locale – è necessaria una sempre maggiore disponibilità di professionalità adeguate ed un'opera di aggiornamento continuo a tutti i livelli. Appare quindi urgente l'approntamento di stabili strumenti di formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale.

2.2. OBIETTIVI PRIORITARI, GLOBALI E SPECIFICI

L'obiettivo generale del PON "Trasporti", in linea con la strategia d'intervento dell'asse prioritario VI "Reti e nodi di servizio" del QCS, è orientato a *"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"*.

Il Programma, infatti, coerentemente con le priorità stabilite nel QCS e nel PGT, e tradotte in termini puntuali nello Strumento Operativo per il Mezzogiorno, disegna la strategia di intervento per lo sviluppo del settore dei trasporti nel meridione, facendo riferimento ai seguenti sei *obiettivi prioritari*, identificati dall'Asse VI del QCS (cfr. par. 3.7 del QCS):

- ☞ miglioramento dell'**accessibilità** all'interno del territorio meridionale e da questo verso altre aree, in coerenza con la politica di potenziamento dei TEN;
- ☞ **riequilibrio modale** in favore delle modalità di trasporto economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti;
- ☞ sostegno all'**intermodalità**, per la creazione di un sistema integrato di trasporti;
- ☞ recupero di **efficienza** e di **qualità** del servizio, con particolare riferimento agli standard di sicurezza, e alle tecniche di gestione della rete;
- ☞ governo della **mobilità**, per fluidificare i flussi di traffico;
- ☞ **riduzione degli impatti ambientali**, sia sul fronte delle infrastrutture che su quello delle emissioni.

Oltre agli obiettivi prioritari per lo sviluppo della strategia del QCS per il settore Trasporti sono stati, altresì, individuati ulteriori *obiettivi specifici* dell'asse VI "Reti e nodi di servizi", afferenti al settore stesso, al fine di precisare particolari linee di intervento.

Tali obiettivi specifici sono i seguenti:

- 50 Rafforzare i collegamenti di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali, al fine di agevolare i flussi di merci, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno (con particolare attenzione, soprattutto nel settore delle merci, al legame fra dotazione e articolazione delle infrastrutture (reti e nodi) e qualità e articolazione dei servizi erogabili), nel rispetto degli standard di sicurezza e in materia di inquinamento atmosferico e acustico, degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica (accordi di Kyoto) e dei criteri di minimizzazione degli impatti sulle aree naturali e sul paesaggio.
- 51 Rafforzare e migliorare l'interconnessione delle reti a livello locale, elevando la qualità dei servizi, aumentando l'utilizzo delle strutture trasportistiche esistenti, generando effetti

benefici per le famiglie e le imprese, in modo soprattutto da soddisfare la domanda proveniente dalle attività economiche.

- 52 *Realizzare e adeguare i collegamenti dei nodi alle reti nazionali e internazionali (collegamento delle città con gli aeroporti, collegamento di aree in fase di forte sviluppo e di città capoluogo con la rete ferroviaria nazionale), nel rispetto degli obiettivi di riduzione delle emissioni e dei criteri di minimizzazione degli impatti ambientali.*
- 53 *Perseguire l'innovazione dei metodi gestionali delle reti materiali e immateriali, ottimizzare l'uso delle infrastrutture disponibili e massimizzare gli effetti derivanti dal loro potenziamento, elevandone qualità, efficienza e sicurezza in un contesto generale di trasparenza di gestione e di apertura al mercato (nel trasporto pubblico locale, nei porti etc.).*
- 54 *Perseguire il riequilibrio modale sia sul versante urbano e metropolitano (infrastrutture per il trasporto di massa in sede fissa), sia sul versante del trasporto merci (ferroviario, nella definizione degli itinerari e dei nodi di interscambio; marittimo, con particolare riferimento alle infrastrutture necessarie per dare impulso al cabotaggio).*

Va tuttavia segnalato che l'obiettivo specifico 51 del QCS non rientra nell'area di intervento strategica prioritaria del PON, in quanto volto a "rafforzare e migliorare l'interconnessione delle reti a livello locale.....". A tale proposito, occorre infatti segnalare che, nel definire la strategia di sviluppo del settore trasporti, il QCS (cfr. par. 3.7) stabilisce i fondamentali "criteri e indirizzi per l'attuazione", nei quali la suddivisione delle linee di intervento viene ricondotta a tre categorie, così definite:

- ✎✎ **globale:** si tratta di quegli interventi aventi valenza prioritaria per il territorio del Mezzogiorno nel suo complesso, e in particolare con la realizzazione delle reti transeuropee TEN;
- ✎✎ **locale-globale:** si tratta di interventi che maggiormente si prestano a sostenere il processo di internazionalizzazione del Mezzogiorno, garantendo una connessione delle singole realtà regionali con le grandi direttrici di traffico della penisola;
- ✎✎ **locale-locale:** si tratta di interventi tesi a migliorare le infrastrutture nodali e i collegamenti entro e tra i poli di sviluppo locale, che riguardano la realizzazione di interventi puntuali volti a risolvere problemi di accessibilità, di qualità o di intermodalità in ambito prettamente regionale;

Le prime due categorie rientrano interamente nella strategia di intervento del PON, mentre la terza categoria (locale-locale), cui è riferibile direttamente l'obiettivo specifico 51, comprende interventi che trovano collocazione logica e funzionale nei POR.

Gli obiettivi prioritari e specifici, individuati dall'Asse VI del QCS per il settore trasporti, sono stati ripresi ai fini della definizione del "Sistema di obiettivi" del PON "Trasporti".

In particolare, nell'ambito della cornice strategica disegnata dal QCS per il settore trasporti, a partire dall' **Obiettivo generale del PON**, sono stati individuati gli *Obiettivi globali* dello stesso da conseguire mediante specifiche linee d'azione caratterizzate da finalità comuni.

Gli **Obiettivi globali** identificati per il PON "Trasporti", riferiti alle tre macrocategorie di intervento previste nell'ambito dello Strumento Operativo per il Mezzogiorno, sono di seguito enunciati:

Obiettivo globale 1 - Sistema a rete:

☞☞Sviluppare il sistema a rete delle direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno al fine di: assicurare i collegamenti necessari per spostarsi velocemente e con sicurezza sul territorio meridionale e da questo verso altre aree; indirizzare la domanda di mobilità verso le modalità economicamente, socialmente ed ambientalmente più efficienti nei diversi contesti, alleggerendo la pressione cui è sottoposta la rete stradale da parte del trasporto merci di lunga percorrenza; migliorare la qualità dei servizi di trasporto offerti, gli standard di sicurezza e le tecniche di gestione; rendere fluida la circolazione ed accessibile il territorio sfruttando le possibili applicazioni derivanti dalle tecnologie dell'informazione, quali sistemi di controllo del traffico marittimo ed aereo; contribuire alla riduzione degli impatti ambientali sia sul fronte delle infrastrutture di trasporto, che sul fronte delle emissioni (aria, rumore).

Obiettivo globale 2 - Interconnessioni rete-aree locali:

☞☞Potenziare le connessioni tra le aree locali e le grandi direttrici di traffico della penisola sostenendo il processo di internazionalizzazione del Mezzogiorno, al fine di: creare un sistema integrato di trasporto mediante l'interconnessione tra diverse modalità di trasporto; rendere fluida la circolazione ed accessibile il territorio, anche urbano, per mezzo di sistemi rapidi di massa su rotaia e mediante il potenziamento delle infrastrutture nei principali nodi metropolitani; migliorare la qualità del servizio di trasporto elevandone gli standard di sicurezza e le tecniche di gestione; perseguire il riequilibrio modale, mediante interventi di ammodernamento e potenziamento infrastrutturale, in particolare sul versante urbano e metropolitano; contribuire alla minimizzazione degli impatti ambientali ed al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni, con particolare riferimento ai gas ad effetto serra.

Obiettivo globale 3 - Infrastrutture nodali:

☞☞Potenziare le infrastrutture nodali di interesse nazionale, rafforzando il ruolo strategico del Mezzogiorno quale piattaforma logistica del Mediterraneo nella dinamica dei traffici mondiali, al fine di: favorire il riequilibrio modale, in particolare sul versante del trasporto merci, consolidando la rete aeroportuale esistente e promuovendo il trasporto marittimo in alternativa a quello su strada; procedere verso la creazione di un sistema integrato di trasporto favorendo l'interconnessione tra le diverse modalità di trasporto; migliorare la qualità dei servizi di trasporto offerti, gli standard di sicurezza e le tecniche di gestione; rendere più fluidi i traffici, in particolare quelli merci; contribuire alla riduzione degli impatti ambientali, sia sul fronte delle infrastrutture di trasporto, che sul fronte delle emissioni (aria, rumore).

Lo Schema che segue (cfr. Schema 2.1) rappresenta il “Sistema di Obiettivi” del PON Trasporti 2006-2006. Gli obiettivi globali discendono direttamente dall'Obiettivo generale e contribuiscono, ciascuno in modo differenziato, al conseguimento degli obiettivi prioritari individuati, per il settore trasporti, dal QCS. A loro volta, gli obiettivi globali si declinano nei pertinenti quattro obiettivi specifici del QCS stesso, permettendo di individuare le connessioni esistenti tra le linee di intervento previste dal PON “Trasporti” e le linee programmatiche individuate dal QCS nel definire la strategia di sviluppo del settore trasporti.

Il “Sistema di obiettivi” così delineato, trova la sua naturale trasposizione nella articolazione in Assi e Misure del PON “Trasporti”, descritta nel successivo capitolo, in maniera da

indirizzare la scelta degli interventi prioritari, al fine di rafforzare la funzionalità complessiva del sistema dei trasporti nelle due diverse componenti fondamentali (merci/logistica e passeggeri).

In tal modo, il PON evidenzia una costruzione strategica adeguata all'evoluzione del sistema dei trasporti "in divenire", così come definito dalla programmazione nazionale, ed aderente alle priorità comunitarie in materia. Gli obiettivi globali del PON, infatti, declinandosi in più obiettivi specifici del QCS, contribuiscono sinergicamente al conseguimento degli obiettivi prioritari del settore trasporti, stabiliti a livello nazionale e comunitario.

2.3. QUANTIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA

Il presente paragrafo riporta i risultati delle quantificazioni degli obiettivi alla base della strategia di sviluppo del Programma. In particolare, coerentemente con l'architettura degli obiettivi, riconducibile allo schema tipo "obiettivi generale – globali – specifici", sono state utilizzate le seguenti tipologie di indicatori riferite ai differenti livelli di obiettivo:

- ☞ *indicatori macroeconomici*, per la quantificazione dell'obiettivo generale;
- ☞ *variabili di rottura*, per la stima dell'impatto a livello di obiettivi globali;
- ☞ *indicatori chiave di contesto*, riferiti alla griglia di indicatori individuata dal QCS, per la quantificazione degli obiettivi specifici.

2.3.1 Analisi dell'impatto macroeconomico del Programma

L'obiettivo generale della programmazione 2000-2006

Il fine ultimo della programmazione dei fondi strutturali 2000–2006 è quello di indirizzare, organizzare e rafforzare i comportamenti degli operatori del Mezzogiorno d'Italia in modo da intraprendere la strada di uno sviluppo più elevato, ma allo stesso tempo sostenibile.

Per rendere concreta questa scelta, è necessario muovere dall'obiettivo generale della programmazione nazionale e comunitaria che consiste nel " *conseguire, entro il quarto anno del settennio 2000 – 2006, un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione Europea e ridurre drasticamente il disagio sociale*".

La politica attuativa di tale strategia, pertanto, mira ad agire dal lato dell'offerta attraverso il miglioramento del contesto economico, sociale ed ambientale, per generare una discontinuità nei comportamenti degli operatori economici.

Partendo dall'analisi delle tendenze "naturali" e dei segnali di cambiamento del Mezzogiorno, il "QCS Obiettivo 1 2000 – 2006" ha individuato le componenti su cui incentrare l'azione di programmazione. Poiché il fine esplicito è indurre discontinuità nel modello di crescita del Mezzogiorno, queste componenti assumono il ruolo di *variabili di rottura*, rappresentano cioè gli elementi di innesco di un modello di sviluppo endogeno che possa essere caratterizzato non solo da più elevati incrementi del prodotto e dell'occupazione, ma anche da una piena compatibilità rispetto agli altri obiettivi generali della politica economica. Tali variabili di rottura fanno da "ponte" tra gli obiettivi specifici della programmazione, misurabili attraverso gli indicatori chiave di contesto, e l'obiettivo generale di sviluppo espresso attraverso indicatori macroeconomici.

I meccanismi della crescita e la rottura dei comportamenti: come impostare una verifica macroeconomica

Un'accelerazione del tasso di crescita può avvenire se si modificano i comportamenti degli operatori, le loro convenienze, le loro aspettative. A ciò può concorrere una politica di programmazione degli interventi di contesto che miri a produrre le esternalità necessarie a modificare i parametri stessi dello sviluppo. Da questo punto di vista, la programmazione 2000-2006 si propone di selezionare gli interventi sulla base della loro capacità di indurre *punti di rottura* nel modello di crescita del Mezzogiorno.

Una corretta impostazione della strategia programmatica è un elemento necessario, ma non sufficiente, per ottenere risultati in linea con l'*obiettivo generale*. L'impostazione della politica deve essere completata, infatti, considerando esplicitamente le variabili macroeconomiche sulle quali si intende agire per far compiere un salto allo sviluppo del meridione, rompendo in senso virtuoso i parametri del modello di crescita.

Al perseguimento di un obiettivo tanto ambizioso, rappresentato da un tasso di crescita del meridione superiore rispetto a quello medio europeo, sono d'altronde indirizzate alcune delle principali opzioni strategiche contenute nella programmazione e in particolare:

- ☞ la strutturazione gerarchica degli obiettivi che, assicurando la rispondenza delle misure di natura microeconomica agli obiettivi macroeconomici e di questi ultimi all'obiettivo generale, consente di dare una impostazione unitaria all'insieme degli interventi;
- ☞ il sistema di premialità che intende remunerare quegli interventi caratterizzati da elementi di integrazione e concentrazione e dunque più adatti a sviluppare le esternalità funzionali al conseguimento dell'obiettivo generale;
- ☞ l'individuazione di un sentiero di sviluppo virtuoso che, innescato dagli investimenti dell'operatore pubblico, risulti comunque fondato su un processo di accumulazione privata in grado di aumentare la competitività del sistema economico meridionale e, per questa via, di accrescerne la proiezione sui mercati esteri.

Le analisi, gli obiettivi e le opzioni strategiche di cui sopra hanno contribuito a definire le scelte in merito all'impostazione di un modello di valutazione macroeconomica in via di perfezionamento presso il DPS del Ministero del Tesoro, Bilancio e PE per simulare gli effetti della programmazione dei Fondi strutturali 2000 - 2006.

Il modello macroeconomico per la programmazione dei Fondi Strutturali 2000 - 2006

Il modello macroeconomico per simulare il percorso della nuova programmazione si propone due finalità:

- ☞ ricercare e misurare gli elementi di discontinuità ;
- ☞ riportare in un orizzonte di lungo periodo l'analisi di valutazione.

Per dimostrarsi efficace, l'intervento programmatico dovrebbe, infatti, assicurare tassi di crescita elevati anche a fronte del progressivo esaurimento dei flussi aggiuntivi di spesa pubblica collegati ai Fondi strutturali 2000 - 2006.

Poiché attraverso la programmazione 2000 - 2006 si intende realizzare un permanente innalzamento della capacità di offerta dell'economia meridionale sui mercati nazionale e mondiale, il modello macroeconomico di valutazione è stato impostato dal lato dell'offerta.

All'interno di un tale schema, l'impulso degli investimenti pubblici viene misurato in termini di incremento della capacità produttiva del sistema, mentre non hanno rilievo gli effetti moltiplicativi sulla domanda aggregata, tipicamente di breve periodo.

In particolare, nello schema analitico che il Ministero del Tesoro (DPS) ha scelto di adottare, i maggiori investimenti pubblici esercitano effetti di esternalità che vengono misurati da un aumento della produttività totale dei fattori (TFP). A sua volta, la crescita della produttività

favorisce un incremento degli investimenti del settore privato e, dunque, un aumento dello stock di capitale all'interno della funzione di produzione. Al maggior impiego del capitale corrisponde un incremento anche del secondo fattore produttivo, il lavoro.

Nel modello gli interventi proposti agiscono in modo duplice. Da un lato si ha un effetto diretto dipendente del contributo pubblico previsto (nel caso in esame la componente nazionale e quella comunitaria), dall'altro si cerca di misurare un impatto più strutturale: si valutano, infatti, gli effetti sulle esternalità riassumibili nel modo in cui gli interventi agiscono sulle variabili di rottura.

Quantificazione dei principali indicatori macroeconomici

Nella presente sezione, allo scopo di illustrare l'impatto del PON Trasporti sulle principali variabili macroeconomiche, si riportano i risultati di una simulazione condotta con l'ausilio di un modello multisetoriale basato su una matrice di contabilità sociale a due regioni, Centro-Nord/Mezzogiorno.

L'utilizzo di tale modello, adatto a cogliere gli effetti legati alla fase di attuazione del Programma nel breve periodo, non consente tuttavia di "catturare" gli impatti di lungo periodo dal lato dell'offerta

Nella tabella seguente sono riportati gli impatti del PON, espressi in valore assoluto, in termini di:

- produzione lorda;
- valore Aggiunto;
- redditi degli operatori istituzionali;
- occupazione.

Tali impatti sono presentati per il Mezzogiorno, per il Centro-Nord e complessivamente per l'Italia.

Per quanto riguarda l'impatto sulla *produzione lorda*, ossia sulle attività produttive, il PON attiva circa 10.842,7 Meuro a livello nazionale di cui circa l'87% nel Mezzogiorno (pari a 9.382,5 Meuro) ed il restante 13% nel Centro.Nord per effetto di "spillover".

Per effetto del PON la produzione lorda nel Mezzogiorno, nel periodo 2000-2006, registrerebbe una crescita media annua pari allo 0,4%.

L'impatto del PON sul *valore aggiunto*, evidenzia invece una attivazione di circa 6.512,6 Meuro nel Mezzogiorno destinati alla remunerazione dei fattori di produzione (capitale e lavoro) legati alle attività produttive direttamente o indirettamente interessate dall'attuazione del Programma. Il 10% circa del valore aggiunto attivato complessivamente a livello nazionale, "trabocca" invece nel Centro-Nord.

Per effetto del PON il valore aggiunto nel Mezzogiorno, nel periodo 2000-2006, registrerebbe una crescita media annua pari allo 0,6%.

L'attuazione del Programma, determina altresì una attribuzione di 10.250,6 Meuro di *reddito*,

da lavoro e da capitale, alle famiglie e alle imprese italiane. Circa l'80% di tale attribuzione di reddito interessa le famiglie e le imprese del Mezzogiorno mentre il restante 20% "trabocca" nel Centro-Nord.

Per effetto del PON il reddito delle famiglie e delle imprese nel Mezzogiorno, nel periodo 2000-2006, crescerebbe ad un tasso medio annuo dello 0,4%.

Per quanto concerne, infine, l'impatto sull'occupazione, il Programma attiverrebbe una domanda di lavoro pari complessivamente a 336.817 unità di lavoro, di cui 317.158 nel Mezzogiorno e 19.659 nel Centro-Nord.

(Valori in Meuro)

PRODUZIONE LORDA ATTIVATA			VALORE AGGIUNTO ATTIVATO		
MEZZOGIORNO (effetto "interno")	CENTRO-NORD (effetto "Spillover")	TOTALE ITALIA	MEZZOGIORNO (effetto "interno")	CENTRO-NORD (effetto "Spillover")	TOTALE ITALIA
B	C	d=b+c	B	C	d=b+c
9.382,5	1.460,2	10.842,7	6.512,6	726,8	7.239,4
<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>
4.885,1 (direttamente)	43,3 (direttamente)	9.382,5 (Mezzogiorno)	3.780,7 (direttamente)	0,0 (direttamente)	6.512,6 (Mezzogiorno)
4.497,3 (indirettamente)	1.416,9 (indirettamente)	1.460,2 (Centro-Nord)	2.731,9 (indirettamente)	499,5 (indirettamente)	726,8 (Centro-Nord)
REDDITO ISTITUZIONALE ATTIVATO			OCCUPAZIONE ATTIVATA (Unità di lavoro)		
MEZZOGIORNO (effetto "interno")	CENTRO-NORD (effetto "Spillover")	TOTALE ITALIA	MEZZOGIORNO (effetto "interno")	CENTRO-NORD (effetto "Spillover")	TOTALE ITALIA
B	C	d=b+c	B	C	d=b+c
8.298,7	1.952,0	10.250,6	317.158	19.659	336.817
<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>	<i>di cui:</i>
0 (direttamente)	0 (direttamente)	8.298,7 (Mezzogiorno)	225.418 (direttamente)	0 (direttamente)	317.158 (Mezzogiorno)
8.298,7 (indirettamente)	1.952,0 (indirettamente)	1.952,0 (Centro-Nord)	91.740 (indirettamente)	19.659 (indirettamente)	19.659 (Centro-Nord)

2.3.2 Incidenza del Programma sulle variabili di rottura

Al fine di stimare l'impatto del PON Trasporti sugli obiettivi globali, viene effettuata un'analisi finalizzata a stimare l'incidenza delle Misure e degli Assi in cui si articola il PON

stesso sulle corrispondenti variabili di rottura identificate dal QCS ob.1 2000-2006. Tale analisi è stata compiuta secondo il seguente approccio:

- ☞☞ Associazione tra Misure ed Assi obiettivi specifici;
- ☞☞ Identificazione delle relazioni esistenti tra ciascun obiettivo specifico e le diverse variabili di rottura;
- ☞☞ Stima degli impatti esercitati sulle variabili di rottura dal Programma (Assi e Misure).

Si descrivono, di seguito, gli *steps* sopra elencati che caratterizzano l'approccio adottato per valutare l'incidenza del Programma sulle variabili di rottura.

R **OBIETTIVI SPECIFICI ED ASSI E MISURE DEL PROGRAMMA**

Sulla base di quanto evidenziato nel Par. 3.2 (Descrizione delle Misure) del PON Trasporti 2000-2006, si sintetizzano di seguito le relazioni tra gli obiettivi specifici e le Misure in cui si articola il PON.

Tab. A – Legami tra obiettivi specifici ed Assi/Misure

Assi e Misure	Obiettivi specifici			
	Ob .50	Ob. 52	Ob.53	Ob.54
Mis I.1	?	?	?	?
Mis I.2	?	?	?	
Mis I.3			?	
Mis I.4			?	
ASSE I	?	?	?	?
Mis II.1	?	?	?	?
Mis II.2	?	?	?	
Mis II.3		?	?	?
ASSE II	?	?	?	?
Mis III.1	?			?
Mis III.2	?		?	
Mis III.3	?			?
ASSE III	?		?	?

RELAZIONE TRA OBIETTIVI SPECIFICI E VARIABILI DI ROTTURA

Incidenza dell'obiettivo specifico n° 50 sulle variabili di rottura e relativi indicatori di impatto specifico

Per ridurre significativamente il divario economico e sociale delle Regioni del Mezzogiorno, quindi avvicinare il Sud d'Italia, non solo al resto della Penisola, ma anche ai Paesi comunitari, da un punto di vista di standard produttivi ed economici, si deve realizzare la promozione di nuove iniziative imprenditoriali.

Tutto ciò non può prescindere da una valida ed integrata rete di trasporti, così come previsto in sede comunitaria attraverso le reti transeuropee (TEN).

Da ciò deriva l'esigenza di rafforzare i collegamenti di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali, al fine di agevolare i flussi di merci, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno. Tutto ciò deve avvenire nel rispetto degli standard di sicurezza e in materia di inquinamento atmosferico e acustico, degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica (Protocollo di Kyoto) e dei criteri di minimizzazione degli impatti sulle aree naturali e sul paesaggio. Particolare attenzione, inoltre, deve essere riservata al legame esistente fra dotazione e articolazione delle infrastrutture e qualità e articolazione dei servizi erogabili.

È evidente che gli strumenti di programmazione per la realizzazione degli interventi implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie che coinvolgono sia soggetti pubblici che privati, con una maggiore partecipazione delle Regioni e degli altri Enti Locali.

Incidenza dell'obiettivo specifico n° 52 sulle variabili di rottura e relativi indicatori di impatto specifico

I collegamenti dei nodi alle reti nazionali ed internazionali (collegamenti delle città con gli aeroporti, collegamenti di aree in fase di forte sviluppo e di città capoluogo con la rete ferroviaria nazionale) rispondono all'esigenza di agevolare i flussi di traffico passeggeri e merci nel Mezzogiorno. Tutto ciò deve avvenire nel rispetto degli standard di sicurezza, degli obiettivi di riduzione delle emissioni e dei criteri di minimizzazione degli impatti ambientali.

Incidenza dell'obiettivo specifico n° 53 sulle variabili di rottura e relativi indicatori di impatto specifico

La domanda di trasporto di persone e cose subisce una continua evoluzione a causa delle sempre più articolate esigenze di mobilità, determinando una pluralità di destinazioni non sistematiche sia nel tempo che nello spazio.

A tutto ciò deve corrispondere un'adeguata offerta di trasporto finalizzata a garantire all'utenza ed alle merci più elevati standard di qualità del servizio (tempi di percorrenza, comfort, sistemi di informazione in tempo reale) e maggiori livelli di sicurezza.

La gestione delle stesse imprese di trasporto, dovrà essere sempre più ispirata ai criteri di mercato, quindi a criteri di efficacia ed efficienza, svincolata da una funzione unicamente di servizio sociale.

Il processo di riavvicinamento del Mezzogiorno può essere articolato da una serie congiunta di interventi che vedono coinvolti soggetti pubblici e privati ognuno impegnato in un quadro dai contorni ben definiti: da un lato le autorità locali, dotate di strumenti di intervento, devono farsi carico di iniziative atte alla realizzazione di investimenti che stimolino e valorizzino il capitale umano a disposizione, evitando la dispersione o l'inattività dello stesso; ciò dovrebbe attrarre risorse umane e finanziarie e destare un interesse all'investimento di capitali privati.

Compito degli investimenti infrastrutturali e di politica economica è peraltro quello di determinare condizioni favorevoli agli investimenti dei privati e all'efficienza gestionale, quale base fondamentale per determinare i presupposti dello sviluppo economico e di nuova occupazione nel Mezzogiorno.

In questo contesto si inserisce l'innovazione dei metodi gestionali delle reti materiali e immateriali finalizzata ad ottimizzare l'uso delle infrastrutture disponibili e massimizzare gli effetti derivanti dal loro potenziamento elevandone qualità, efficienza e sicurezza in un contesto generale di trasparenza di gestione e di apertura al mercato (nel trasporto pubblico locale, nei porti etc.).

Incidenza dell'obiettivo specifico n° 54 sulle variabili di rottura e relativi indicatori di impatto specifico

L'Unione Europea, in accordo con il trattato di Maastricht, intende dotare il mercato unico europeo di una rete infrastrutturale integrata per collegare le regioni centrali della comunità con quelle insulari e periferiche in modo da favorire le relazioni economiche e commerciali.

Un ruolo di primaria importanza dell'intermodalità europea è svolto proprio dalle infrastrutture portuali, a patto che, si superino determinati fattori contrari che penalizzano il cabotaggio italiano.

Al momento l'insufficiente rete di interconnessione non permette di raggiungere uno degli obiettivi illustrati nel Libro Verde sui Porti, cioè trasformare gli scali marittimi in piattaforme di interscambio logistico integrate nella Rete Transeuropea di Trasporto (caso tipico è il porto di Gioia Tauro).

In questo contesto si inserisce l'obiettivo specifico in esame, finalizzato a perseguire il riequilibrio modale sia sul versante urbano e metropolitano (infrastrutture per il trasporto di massa in sede fissa) sia sul versante del trasporto merci (ferroviario, nella definizione degli itinerari e dei nodi di interscambio; marittimo, con particolare riferimento alle infrastrutture necessarie per dare impulso al cabotaggio).

Nella tabella seguente, viene riportato il diverso grado di incidenza degli obiettivi specifici e dei relativi canali di impatto sulle variabili di rottura attraverso una scala di intensità crescente: alta, media, bassa.

Tab. B - Incidenza degli obiettivi specifici sulle variabili di rottura e relativi canali di impatto

	Variabili di rottura	Intensità Ob .50	Intensità Ob. 52	Intensità Ob.53	Intensità Ob.54	Canali di impatto della strategia
1	Capacità di esportare	**	*	**	**	Maggior volume di esportazioni derivante da un efficiente catena logistica ed infrastrutturale e da un efficiente rete integrata
2	Grado di indipendenza economica					
3	Capacità di attrazione di consumi turistici	***	***	***	*	Maggiore attrazione di turisti derivante da una maggiore accessibilità e connessione alle reti di trasporto e dalla presenza di scali più moderni ed efficienti ed integrati alle linee di accesso terrestri
4	Intensità di accumulazione del capitale	***	***	***	**	Aumento del capitale fisso con funzione relazionale, a carattere materiale e immateriale
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	***	***	*	**	Attrazione di investitori esteri nella gestione dei terminal container
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	*	*	*		Facilitazione degli spostamenti in ambito urbano ed extraurbano determinano una maggiore partecipazione al mondo del lavoro
7	Capacità di offrire lavoro regolare	*	*	*	*	Crescita dei tassi di attività nell'area interessata dall'intervento
8	Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	***	***	**	*	Riduzione dei margini di costo del trasporto sul valore della produzione e conseguente allargamento dei mercati esteri
9	Capacità innovativa			***		Migliore gestione delle imprese di trasporto, ispirata a criteri di efficacia ed efficienza
10	Capacità di sviluppo di servizi alle imprese	*	*	*	**	Crescita della dotazione infrastrutturale e dei servizi
11	Capacità di sviluppo dei servizi sociali					
12	Capacità di finanziamento					
13	Condizioni di legalità e coesione sociale					

Legenda: *** alta; ** media; * bassa

IMPATTO DEL PROGRAMMA SULLE VARIABILI DI ROTTURA: CONSIDERAZIONI DI SINTESI

La stima dell'impatto del Programma (Assi/Misure) sulle diverse variabili di rottura (tabella C), è stata così ottenuta:

☞☞L'impatto di ciascuna Misura sulle variabili di rottura, è stato calcolato, stimando il valore medio dell'incidenza degli obiettivi specifici di pertinenza della Misura stessa sulle variabili di rottura (Tab. A e B).

☞☞Infine, per giungere ad una stima dell'impatto di ciascun Asse e del Programma nel suo insieme sulle diverse variabili di rottura, sono stati calcolati i valori medi associati rispettivamente agli impatti delle Misure e agli impatti degli Assi.

I risultati possono essere così sintetizzati:

L'Asse I “*Sviluppo del sistema a rete delle direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno*” impatta principalmente sulle seguenti variabili di rottura:

- ☞☞intensità di accumulazione del capitale;
- ☞☞capacità di esportare;
- ☞☞capacità di attrazione dei consumi turistici;
- ☞☞capacità di attrazione di investimenti esteri;
- ☞☞capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività;
- ☞☞capacità innovativa.

L'Asse II “*Potenziamento delle connessioni fra le aree locali e le direttrici principali*” impatta, invece, in modo prioritario, sulle seguenti variabili di rottura:

- ☞☞capacità di attrazione dei consumi turistici;
- ☞☞intensità di accumulazione del capitale;
- ☞☞capacità di esportare;
- ☞☞capacità di attrazione di investimenti esteri;
- ☞☞capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività;

L'Asse III “*Sviluppo delle infrastrutture nodali*” impatta, invece, soprattutto sulle seguenti variabili di rottura:

- ☞☞intensità di accumulazione del capitale;Capacità di esportare;
- ☞☞capacità di esportare;
- ☞☞capacità di attrazione di consumi turistici;
- ☞☞capacità di attrazione di investimenti esteri;
- ☞☞capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività;

capacità di sviluppo di servizi alle imprese.

A livello di PON, come indicato nella tabella C, l'impatto risulta particolarmente significativo sulle seguenti variabili:

capacità di attrazione dei consumi turistici;

intensità di accumulazione del capitale;

capacità di esportare;

capacità di attrazione di investimenti esteri;

capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività.

In conclusione, i risultati dell'analisi evidenziano una buona coerenza con quanto evidenziato dal QCS dove, in relazione all'Asse VI "Reti e nodi di servizio", è stata svolta la medesima valutazione di impatto sulle variabili di rottura. In base ai risultati di tale valutazione, è emerso che l'Asse VI del QCS impatta principalmente sulle seguenti variabili di rottura:

capacità di attrazione dei consumi turistici;

intensità di accumulazione del capitale;

capacità innovativa;

capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività;

capacità di esportare;

capacità di attrazione di investimenti esteri;

capacità di sviluppo dei servizi alle imprese.

Il fatto che il PON "Trasporti 2000-2006" e l'Asse VI del QCS "Reti e nodi di servizio" impattino in modo significativo sulle medesime variabili di rottura è indice di una rilevante coerenza esterna del Programma ed induce a ritenere che il PON si inserisca adeguatamente nel contesto della programmazione comunitaria relativa al settore trasporti.

Tab. C - Impatto atteso del PON “Trasporti 2000-2006” e dei relativi Assi/Misure sulle variabili di rottura

	VARIABILI DI ROTTURA	INTENSITA'													
		Mis I.1	Mis I.2	Mis I.3	Mis I.4	ASSE I	Mis II.1	Mis II.2	Mis II.3	ASSE II	Mis III.1	Mis III.2	Mis III.3	ASSE III	PON
1	Capacità di esportare	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
2	Grado di indipendenza economica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Capacità di attrazione di consumi turistici	**	***	***	***	**	***	***	**	***	**	***	**	**	***
4	Intensità di accumulazione del capitale	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	***	**	*	*	**	**	**	**	**	***	**	***	**	**
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
7	Capacità di offrire lavoro regolare	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
8	Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	**	***	**	**	**	**	***	**	**	**	***	**	**	**
9	Capacità innovativa	*	*	***	***	**	*	*	*	*	**	**	*	*	*
10	Capacità di sviluppo di servizi alle imprese	*	*	*	*	*	*	*	*	*	**	*	**	**	*
11	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Capacità di finanziamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Legenda: *** alta; ** media; * bassa

2.3.3 Quantificazione indicatori chiave di contesto

Nella presente sezione vengono riportati i risultati della quantificazione degli indicatori chiave di contesto associati agli obiettivi specifici di pertinenza del PON definiti nell'ambito dell'Asse VI "Trasporti" del QCS.

Il PON, nell'ambito della strategia d'intervento prevista dal QCS per il settore dei trasporti, concorre alla quantificazione degli indicatori chiave di contesto individuati dal QCS e riportati nella tabella seguente.

In questa ottica, l'analisi seguente ha lo scopo di individuare l'impatto specifico del PON sugli obiettivi specifici pertinenti, attraverso un procedimento di stima basato sulle previsioni di traffico desunte dallo Strumento Operativo.

Tab. D - Quantificazione indicatori chiave di contesto

Indicatori chiave di contesto individuati nel QCS	Anno di riferimento del valore attuale	Valore attuale obiettivo 1	QCS		PON	
			Ipotesi bassa	Ipotesi alta	Ipotesi bassa	Ipotesi alta
Tonnellate di merci in ingresso ed uscita per Strada , per 100 abitanti (%) su totale modalità	1997	79,73	80,27	79,95	80,48	79,98
Tonnellate di merci in ingresso ed uscita su Ferrovia per 100 abitanti (%) su totale modalità	1997	1,99	2,68	2,83	2,06	2,97
Tonnellate di merci imbarcate sbarcate in navigazione di cabotaggio , per 100 abitanti (%) su totale modalità	1997	18,29	17,06	17,22	17,47	17,05
Totale		100,0	100,0	100,0	100,00	100,00
Passeggeri sbarcati ed imbarcati via aerea per 100 abitanti	1998	77,2	120,0	140,0	107,1	133,5
Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di trasporto ferroviario (media delle varie modalità)	1998	47,2	50,0	60,0	47,9	49,6
Frequenza di utilizzazione dei treni (persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno)	1998	24,5	30,0	33,0	26,4	30,4
Emissioni di CO ² da trasporti (milioni di tonnellate)	n.d	n.d	n.d	n.d	12,25	12,10

In particolare, gli indicatori chiave di contesto relativi al PON, sono stati quantificati applicando dei coefficienti ai valori attuali degli indicatori per le Regioni Obiettivo 1 riferiti agli anni 1997-1998. Tali coefficienti sono stati stimati partendo dalle previsioni della domanda di trasporto al 2006, relativa alle varie modalità, associate ai due scenari di riferimento, scenario tendenziale e di riequilibrio modale, individuati dallo Strumento Operativo. Si è ritenuto opportuno utilizzare queste previsioni come *proxy* per la stima dei coefficienti, considerato che il PON riflette le priorità di intervento individuate dallo Strumento Operativo.

Vale tuttavia evidenziare come il differente approccio metodologico utilizzato nei due documenti programmatici (QCS e Strumento Operativo) per la costruzione degli scenari, ipotesi alta e ipotesi bassa, richieda una particolare attenzione nel confronto tra le stime effettuate a livello di QCS e di PON.

Infatti:

- Le ipotesi relative al QCS, bassa ed alta, sono costruite ipotizzando in entrambi i casi che gli interventi programmati siano realizzati, prevedendo però un contributo minore (ipotesi bassa) e maggiore (ipotesi alta) delle esternalità associate alle variabili di rottura. In altri termini, il differente grado di incidenza degli investimenti sulle variabili di rottura individuate nel QCS, viene introdotto all'interno del modello di valutazione come elemento di distinzione tra i due scenari;
- nello Strumento Operativo, invece le due ipotesi sono entrambe legate ad una previsione di crescita elevata del PIL nel Mezzogiorno. L'ipotesi bassa (tendenziale) tuttavia fornisce stime della domanda potenziale nel settore trasportistico accettando l'attuale riparto modale, mentre l'ipotesi alta presuppone politiche volte al riequilibrio modale.

Alla luce di queste considerazioni, il confronto tra le due stime (PON, QCS) va effettuato associando singolarmente l'ipotesi bassa ed alta del QCS con entrambe le ipotesi del PON. In tal senso i due valori PON rappresentano una "forchetta" con cui confrontare separatamente le stime del QCS riferite alle due ipotesi.

A titolo di esempio, l'indicatore relativo alla frequenza di utilizzazione dei treni, in termini di persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno, che nell'ipotesi bassa del QCS è pari a 30, va rapportato al relativo indicatore del PON che oscilla tra 26,4 e 30,4; allo stesso modo tale riscontro va replicato per l'ipotesi alta del QCS. Dal confronto emerge che mentre la stima dell'ipotesi bassa del QCS ricade nella "forchetta" individuata dai due scenari del PON, l'ipotesi alta (33) ne è all'esterno.

Per quanto riguarda l'impatto sugli altri indicatori relativi al riequilibrio modale (i primi tre indicatori), al trasporto aereo (passeggeri imbarcati e sbarcati per 100 abitanti) e al grado di soddisfazione dell'utenza, il PON riflette sostanzialmente gli effetti generati dall'Asse VI del QCS sugli indicatori stessi.

Infine, relativamente all'emissione di CO² da trasporti il confronto va fatto tra l'ipotesi bassa e l'ipotesi alta non essendo disponibile un valore attuale di riferimento stimato per il QCS. Come evidenziato nella allegata valutazione ex ante ambientale e nel Paragrafo 2.6.1 "Ambiente", la riduzione delle emissioni nell'ipotesi di riequilibrio modale appare modesta rispetto allo scenario tendenziale (ipotesi bassa).

2.4. INDIVIDUAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVISTI

L'adozione del “*Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT)*”, come riferimento assunto dal PGT e dallo “Strumento Operativo” per l'analisi, la valutazione e la selezione degli interventi da realizzare nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2006, ha consentito di pervenire alla formulazione di proposte di investimento riconducibili ad un disegno organico, superando una prassi basata su interventi settoriali, proposti e decisi da soggetti diversi, istituzionali e non, spesso motivati da esigenze di breve periodo.

Sulle infrastrutture dello SNIT, inteso come insieme coordinato di infrastrutture a supporto dei servizi di interesse nazionale costituenti la struttura portante del sistema dei trasporti italiano, sono state individuate le priorità di investimento e le modalità di finanziamento, nel rispetto delle specificità e delle autonomie che la legge riconosce alle Regioni ed ai vari comparti modali. La misura e le modalità del sostegno finanziario dello Stato e la possibilità di attivare forme di collaborazione pubblico-privato saranno funzione del rapporto tra valenza sociale e rilevanza economico-finanziaria dell'intervento, dei volumi e dell'andamento della domanda di trasporto nell'area di localizzazione dell'intervento stesso e delle politiche tariffarie applicabili al comparto.

Lo SNIT attuale, evolverà verso uno SNIT futuro sulla base degli interventi infrastrutturali individuati dal PGT e dagli approfondimenti che seguiranno. In particolare, i nuovi collegamenti previsti dal PGT concorreranno a configurare lo SNIT futuro, anche tenendo conto degli accordi europei relativi alle reti TEN.

In questo contesto, il PON, coerentemente con quanto previsto nel PGT, si propone di riqualificare e potenziare le infrastrutture di livello nazionale secondo strategie complessive di intervento. Queste strategie, richiamate dallo Strumento Operativo del Mezzogiorno, possono riassumersi nei punti seguenti:

- ☞ Priorità alla soluzione dei problemi “di nodo” intesi come connessione delle reti di infrastrutture ferroviarie e stradali sia con le aree urbane sia con i terminali delle altre modalità di trasporto;
- ☞ Creazione di itinerari con caratteristiche prestazionali il più omogenee possibili e differenziate per i diversi segmenti di traffico - viaggiatori di lunga e breve percorrenza, merci - allo scopo di massimizzare le capacità di trasporto delle diverse infrastrutture;
- ☞ Creazione di itinerari che consentono lo sviluppo del trasporto merci Nord-Sud su ferrovia con caratteristiche di sagoma adeguate al trasporto di container e casse mobili (anche high-cube), collegati con i porti hub di Gioia Tauro, Taranto (Freeways ferroviarie) ed i principali valichi alpini. Funzionale a questo obiettivo è il potenziamento del sistema dei centri di interscambio strada-ferrovia nel Mezzogiorno secondo una gerarchia tecnico-funzionale dei centri stessi (interporti, centri intermodali e piattaforme logistiche) e tenendo conto dei bacini di utenza potenziale;
- ☞ Adeguamento delle caratteristiche geometriche e funzionali per la realizzazione dei due corridoi, ferroviario e stradale, “tirrenico” e “adriatico”;

- ✎ Rafforzamento delle maglie trasversali attraverso l'adeguamento delle caratteristiche geometriche e funzionali dei corridoi Est-Ovest ferroviari e/o stradali: Lazio/Campania-Molise, Campania-Puglia e Calabria-Basilicata-Puglia;
- ✎ Integrazione a sistema dei terminali portuali e aeroportuali di livello nazionale e internazionale per soddisfare la crescente domanda di traffico passeggeri e merci con particolare riferimento, agli interventi per lo sviluppo dei servizi di cabotaggio Ro-Ro.

In questo ambito, per consentire un adeguato sviluppo del sistema dei trasporti nel Mezzogiorno, inquadrato all'interno del più ampio sistema costituito dallo SNIT, si è pervenuti all'individuazione di un insieme di interventi infrastrutturali da realizzare.

Alla fase di individuazione programmatica degli interventi seguiranno le varie fasi di progettazione nelle quali si esamineranno le possibili differenti soluzioni realizzative, conducendo altresì una valutazione degli effetti territoriali delle alternative individuate in sinergia con le politiche di area.

Gli interventi sono stati individuati per consentire il perseguimento dell'obiettivo generale dello sviluppo socio-economico del Mezzogiorno, attraverso le seguenti strategie:

- ?? creazione di itinerari con caratteristiche prestazionali omogenee e differenziate per i diversi segmenti di traffico per massimizzare la capacità di trasporto delle diverse infrastrutture lungo le direttrici longitudinali e lungo i collegamenti trasversali;
- ?? potenziamento, adeguamento o creazione di itinerari per lo sviluppo del trasporto merci su ferro in direzione Nord-Sud in collegamento con i porti hub di Gioia Tauro e Taranto;
- ?? soluzione dei problemi “di nodo” in un ottica di sistema;
- ?? integrazione dei terminali portuali e aeroportuali di livello nazionale e internazionale.

La scelta degli interventi, nel quadro delineato dalle strategie descritte, è avvenuto sulla base dei seguenti criteri generali che si richiamano di seguito:

- ?? valutare prioritariamente gli interventi di minore impegno finanziario ma che possono avere notevoli impatti per completare le reti, potenziare le prestazioni a parità di infrastruttura ed aumentare le interconnessioni fra nodi e archi;
- ?? concentrare le risorse economiche, tecniche ed organizzative sugli interventi di maggiore “redditività socio-economica” complessiva;
- ?? selezionare le priorità sulla base delle previsioni della domanda, dei servizi di trasporto e dei flussi di traffico, nonché degli impatti su sicurezza, ambiente e territorio.

Si riportano di seguito gli interventi programmati per il Mezzogiorno sulla base delle analisi condotte nel PGT e richiamati dallo Strumento Operativo.

E' evidente che gli interventi da finanziare con il PON "Trasporti", avendo l'obiettivo di perseguire lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno, in sinergia con quelli previsti dai diversi POR nell'ambito della strategia globale dell'Asse VI del QCS, rappresentano un sottoinsieme di tali interventi prioritari individuati dallo "Strumento Operativo" sulla base delle analisi condotte attraverso il SIMPT.

Gli interventi sono stati individuati facendo riferimento alle seguenti tre categorie che, nel "sistema degli obiettivi" precedentemente illustrato, riflettono gli "obiettivi globali" del PON "Trasporti":

Categoria 1 - Diretrici principali del sistema a rete:

- ?? interventi mirati ad incrementare la sicurezza attraverso lo sviluppo tecnologico diffuso sull'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 segnalamento);
- ?? interventi per il mantenimento in efficienza dell'intero sistema ferroviario e per il risanamento acustico e ambientale;

Diretrrice Tirrenica

- ?? interventi sulla relazione Napoli – Battipaglia - Reggio Calabria – Messina – Palermo in prosecuzione della dorsale AC Torino-Milano-Roma-Napoli e sulla diramazione Messina – Catania - Siracusa;
- ?? interventi di ammodernamento dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria;
- ?? completamento e potenziamento degli assi stradali insulari Messina – Palermo, Messina – Siracusa - Gela;

Diretrrice Adriatica

- ?? interventi sulla linea ferroviaria Bologna-Lecce per completarne il raddoppio, con priorità della tratta Termoli-Bari;
- ?? raddoppio della capacità di trasporto nel collegamento ferroviario con il porto di Taranto;
- ?? interventi di adeguamento sulla S.S. 106 Sibari – Taranto;

Diretrrici Trasversali

- ?? completamento del raddoppio della linea ferroviaria Napoli – Bari;
- ?? interventi sulle direttrici ferroviarie Battipaglia-Potenza-Metaponto;
- ?? interventi sul collegamento ferroviario Reggio C. - Gioia Tauro – Paola - Sibari – Taranto;
- ?? potenziamento della relazione stradale Sicilia – Calabria – Puglia attraverso il collegamento Spezzano – Sibari.

Sardegna

- ?? interventi di innovazione tecnologica e di mantenimento in efficienza della rete ferroviaria della Sardegna ricompresa nelle reti TEN (vedi le prime due voci della Categoria 1);
- ?? completamento e potenziamento dell'asse insulare Cagliari – Sassari.

Gli interventi sopraelencati, pur essendo relativi a determinate modalità di trasporto, sono stati tuttavia individuati in una logica di integrazione modale.

In particolare, per il settore ferroviario gli interventi individuati contribuiscono a risolvere i problemi di saturazione delle linee dello SNIT già presenti nella situazione attuale o che si accentuerebbero nel prossimo decennio anche nelle ipotesi più prudenziali di crescita della domanda. Trattasi inoltre di interventi che riguardano completamenti di opere avviate e non parzializzabili, interventi che consentano, con un modesto impegno economico, di realizzare nuovi itinerari che arricchiscano la rete dello SNIT per affrontare le fasi intermedie del suo potenziamento complessivo.

A tali interventi è stato associato un elevato livello di priorità, in quanto, in loro assenza il sistema di trasporto ferroviario non sarebbe in grado di soddisfare al 2010 gli incrementi di traffico tendenziale conducendo, per carenza di capacità, ad un ulteriore squilibrio della ripartizione modale a favore della strada.

Per quanto riguarda la rete stradale, gli interventi si riferiscono ad infrastrutture con livelli di prestazione assolutamente al di sotto della soglia ritenuta accettabile in termini di pericolosità e funzionalità tecnica.

A tali interventi di preminente carattere infrastrutturale, si aggiungono interventi di sviluppo di sistemi di controllo del traffico marittimo per l'aumento della sicurezza della navigazione e di potenziamento dei servizi di navigazione aerea per elevare i livelli di sicurezza e migliorare le procedure di avvicinamento e decollo.

Categoria 2 - Connessioni aree locali-direttrici principali e risoluzione dei problemi di nodo

- ?? potenziamento e creazione dei by-pass nei principali nodi ferroviari (Napoli, Bari e Palermo);
- ?? collegamenti ferroviari passeggeri fra le aree metropolitane ed i nodi della rete transeuropea anche con riferimento a collegamenti interregionali;
- ?? potenziamento o creazione di bypass stradali di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani e decongestionamento delle conurbazioni territoriali.

Per il settore ferroviario gli interventi presi in considerazione, sono necessari per consentire la crescita del trasporto ferroviario conseguente ad un più sostenuto livello di sviluppo economico, al riequilibrio territoriale e alle altre politiche di riequilibrio della ripartizione modale e fanno riferimento a tre sottosistemi della rete SNIT individuata dal PGT.

Gli interventi riguardano il completamento di opere già avviate e nuove realizzazioni sia di parte tecnologica che di parte infrastrutturale e sono tesi al potenziamento della rete esistente in termini di velocità, capacità, sagoma, peso per asse e lunghezza del treno.

Gli interventi esaminati nel settore stradale si limitano al miglioramento delle caratteristiche geometriche delle attuali infrastrutture, senza variazioni di tracciato ad eccezione dei casi in cui vincoli orografici o ambientali impongano varianti ai tracciati esistenti.

Anche per il settore stradale è stato individuato un insieme di interventi prioritari rispondenti a criticità funzionali (grado di saturazione) e di sicurezza della rete (livelli di pericolosità). Si deve considerare, inoltre, che il livello di consumi specifici e di inquinamento, a parità di altre condizioni, è direttamente legato al grado di saturazione. Le criticità sono in molti casi già presenti ad oggi o sono da attendersi anche nelle ipotesi di crescita della domanda stradale più prudentiali.

Categoria 3 - Infrastrutture nodali:

Per le **infrastrutture portuali** occorre perseguire il duplice obiettivo di rafforzare il ruolo strategico del Mezzogiorno quale piattaforma logistica del Mediterraneo nella dinamica dei traffici mondiali e promuovere il trasporto marittimo in alternativa a quello su strada. Di conseguenza le azioni strategiche perseguite per lo sviluppo della portualità sono:

- ?? realizzazione di sistemi portuali e di una rete efficiente di terminali di cabotaggio per lo sviluppo del trasporto marittimo lungo le “autostrade del mare”;
- ?? completamento e potenziamento dei nodi di transshipment di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari;
- ?? sviluppo del grado di connessione e di collaborazione dei porti dei due versanti del bacino adriatico – ionico;
- ?? interventi di potenziamento delle connessioni porto – territorio;
- ?? sviluppo del trasporto delle merci pericolose via mare;
- ?? estensione dell’offerta dei servizi portuali, perseguendo più la specializzazione che la polifunzionalità.

In coerenza con quanto previsto nello Strumento Operativo (cui si rimanda per la valenza strategica degli scali portuali prescelti, con riferimento sia agli indirizzi strategici previsti nel settore portuale dal PGT, sia agli obiettivi specifici e prioritari previsti dall’Asse VI del QCS), gli scali portuali che potranno essere cofinanziati nel PON sono quelli di: Catania, Cagliari, Taranto, Bari, Palermo, Napoli, Brindisi, Messina e Gioia Tauro.

Per le **infrastrutture aeroportuali**, l’obiettivo da perseguire è quello di garantire il soddisfacimento della crescente domanda nazionale e di sviluppare le opportunità di attrazione del traffico turistico internazionale.

La strategia per il Mezzogiorno prevede la crescita degli aeroporti esistenti e, in una logica di “sistema integrato”, la eventuale costruzione di nuovi scali, nell’ottica del decentramento del traffico e dell’avvicinamento dell’offerta ai luoghi di effettiva origine della domanda.

Per il sistema aeroportuale meridionale, in linea con quanto previsto nello Strumento Operativo, potranno essere cofinanziati gli interventi relativi agli aeroporti di Napoli, Catania, Palermo, Cagliari, Bari. Tali poli, appartenenti alla rete aeroportuale dello SNIT attuale, costituiscono un sistema territorialmente coordinato ai fini del bacino di utenza servito, quale connessione al continente europeo, nonché si pongono, in termini di flessibilità generale, quale miglioramento di servizio all'utenza.

Potranno inoltre beneficiare del cofinanziamento comunitario previsto nel PON, come evidenziato anche nello Strumento Operativo, 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.

Deve essere specificato che, nell'ambito di tali sottosistemi regionali, gli aeroporti di Crotona, Foggia, Pantelleria, Lampedusa, Tortolì e Trapani non appartengono al momento alla rete aeroportuale dello SNIT attuale, pur facendo parte della rete TEN attuale e/o della proposta di integrazione della stessa all'esame della U.E.

Infine, deve essere segnalato che, sulla base degli approfondimenti in corso per la redazione del previsto piano di settore, potranno essere oggetto di intervento gli aeroporti di Grumentum e di Taranto, già citati nel PGT in quanto beneficiari di finanziamenti statali negli ultimi anni, ma al momento non facenti parte né delle reti TEN né dello SNIT.

L'individuazione degli interventi da realizzare sugli scali del sistema aeroportuale meridionale, sia quelli di potenziamento delle infrastrutture, sia quelli di natura tecnologica di supporto alla navigazione aerea, tiene conto dei seguenti aspetti tematici: sicurezza, operatività, ambiente e qualità del servizio.

La considerazione di tali aspetti mira a far evolvere il sistema aeroportuale del Mezzogiorno verso un assetto che sia in grado di assicurare un livello di mobilità rispondente alle attese dei cittadini e delle imprese, con tempi e costi competitivi, con una dotazione di servizi utili per favorire il migliore equilibrio tra domanda e offerta, e rispondendo a standard ambientali e di sicurezza di livello europeo.

Per quanto concerne i **centri merci**, è necessario perseguire la razionalizzazione del sistema logistico, promuovere la coesione territoriale, la qualità dell'ambiente e contribuire al decongestionamento delle aree metropolitane.

L'individuazione degli interventi avviene secondo i seguenti criteri generali:

- ?? completamento delle infrastrutture interportuali già finanziate;
- ?? l'individuazione delle aree carenti di dotazione infrastrutturale interportuale;
- ?? l'individuazione delle località in cui è sufficiente la realizzazione di infrastrutture intermodali complementari.

La classificazione degli interventi, secondo le tre categorie sopra citate, riflette, come descritto nel capitolo seguente, la struttura del PON in tre Assi prioritari di intervento, che discende dalla trasposizione del “sistema degli obiettivi” nell’articolazione del Programma.

Nella tabella seguente, in relazione alle tre categorie ed alla articolazione degli interventi nell’ambito delle categorie stesse, viene fatta una stima sia del volume complessivo degli investimenti previsti, al 2006, dallo Strumento Operativo per il Mezzogiorno sia dei relativi importi da finanziare.

STRUMENTO OPERATIVO PER IL MEZZOGIORNO

	INTERVENTI PRIORITARI	VOLUME INVESTIMENTI AL 2006	IMPORTO DA FINANZIARE AL 2006
		<i>Meuro</i>	
CATEGORIA 1 - DIRETTRICI PRINCIPALI DEL SISTEMA A RETE	Interventi diffusi per la sicurezza della rete ferroviaria	877,977	146,329
	Interventi diffusi sulla rete ferroviaria per il mantenimento dell'efficienza ed il risanamento acustico ed ambientale	325,368	54,228
	Direttrice tirrenica		
	Interventi ferroviari sulla Linea Napoli - Battipaglia - Reggio Calabria - Messina - Palermo e diramazione Messina - Catania - Siracusa	4.028,364	671,394
	Interventi di ammodernamento dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria	1.652,662	1.118,181
	Completamento e potenziamento degli assi stradali insulari Messina - Palermo e Messina - Siracusa - Gela	134,279	nd
	Direttrice adriatica		
	Interventi sulla linea ferroviaria Bologna-Lecce per completarne il raddoppio, con priorità alla tratta Termoli-Bari	418,330	69,722
	Raddoppio della capacità di trasporto nel collegamento ferroviario con il porto di Taranto	129,114	21,519
	Interventi di adeguamento sulla S.S. 106 Sibari - Taranto	1.652,662	1.538,570
	Direttrici trasversali		
	Completamento del raddoppio della linea ferroviaria Napoli - Bari	1.032,914	172,152
	Interventi sulle direttrice ferroviaria Battipaglia-Potenza-Metaponto	30,987	5,165
	Interventi sul collegamento ferroviario Reggio C. - Gioia Tauro - Paola - Sibari - Taranto	43,899	7,316
	Potenziamento della relazione stradale Sicilia - Calabria - Puglia attraverso il collegamento Spezzano - Sibari	56,810	nd
	Sardegna		
	Completamento e potenziamento dell'asse insulare Cagliari - Sassari	184,375	157,716
	Sistemi di controllo del traffico marittimo	103,291	76,731
	Potenziamento dei servizi di supporto alla navigazione aerea	229,823	151,917
	CATEGORIA 2 - CONNESSIONI AREE LOCALI- DIRETTRICI PRINCIPALI	Potenziamento e creazione dei by-pass nei principali nodi ferroviari (Napoli, Bari e Palermo)	614,584
Collegamenti ferroviari passeggeri fra le aree metropolitane ed i nodi della rete transeuropea anche con riferimento a collegamenti interregionali		464,811	216,912
Potenziamento o creazione di bypass stradali di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani e decongestionamento delle conurbazioni territoriali.		981,268	605,615
CATEGORIA 3 - INFRASTRUTTURE NODALI	Interventi sugli scali portuali di: Catania, Cagliari, Taranto, Bari, Palermo, Napoli, Brindisi, Messina e Gioia Tauro	513,875	400,167
	Interventi per il sistema aeroportuale nel suo complesso	433,824	214,155
	Interventi per i Centri merci	nd	nd
	TOTALE	13.909,217	5.730,220

Il PON Trasporti 2000-2006 si configura, dunque, come un Programma coerente a) con il disegno e l'insieme degli interventi prioritari definito dallo Strumento Operativo per il Mezzogiorno derivato dal PGT, b) con il disegno complessivo del QCS e con il ruolo in esso assegnato agli interventi di natura trasportistica aventi valenza sovregionale, c) con l'impostazione data all'Asse Trasporti nell'ambito dei diversi POR. Al fine di garantire che gli interventi del PON possano fornire il migliore contributo al raggiungimento degli obiettivi propri del Programma, i criteri di selezione degli interventi, che verranno più precisamente articolati nel Complemento di Programmazione coerentemente con la metodologia elaborata nello studio di fattibilità "Master Plan dei Trasporti per il Mezzogiorno", si baseranno sui seguenti "elementi":

- 1) contributo al conseguimento degli obiettivi programmati;
- 2) riequilibrio modale;
- 3) tempistica;
- 4) coerenza interna;
- 5) riduzione degli impatti ambientali.

Tali "elementi" guideranno, quindi, il processo di selezione dei singoli interventi nella fase di attuazione del Programma consentendo di "concentrare" le risorse finanziarie del PON su un insieme di interventi coerente con il disegno sopra richiamato in grado di offrire un contributo significativo al conseguimento degli obiettivi stabiliti per il settore Trasporti dall'Asse VI del QCS. Per ciascuno dei cinque elementi citati, si riporta di seguito una breve descrizione.

1) Contributo al conseguimento degli obiettivi programmati

Gli interventi saranno selezionati in funzione del loro contributo al raggiungimento dei *target* stimati per i diversi "indicatori chiave di contesto" (cfr par 2.3.3⁵) associati agli obiettivi specifici definiti, per il settore Trasporti, dall'Asse VI del QCS. Il riferimento, nella fase di selezione degli interventi, a tali "indicatori chiave di contesto" permetterà di apprezzare il contributo dei progetti al conseguimento dei diversi obiettivi – specifici, globali e generali – del Programma. L'utilizzo congiunto di indicatori diversi imporrà di assegnare ad essi un diverso peso in funzione della rilevanza nel perseguire i diversi obiettivi: un peso più elevato sarà assegnato agli indicatori n. 1, 2 e 4 riportati nella nota illustrativa a piè di pagina.

2) Riequilibrio modale

Affinché il PON "Trasporti" possa offrire, nel quadro degli obiettivi prioritari - accessibilità; riequilibrio modale; intermodalità; efficienza e qualità; mobilità; riduzione

⁵ Gli "indicatori chiave di contesto" stimati per il settore Trasporti dell'Asse VI del QCS sono: 1) Tonnellate di merci in ingresso ed uscita per *Strada*, per 100 abitanti (%) su totale modalità; 2) Tonnellate di merci in ingresso ed uscita su *Ferrovia* per 100 abitanti (%) su totale modalità; 3) Tonnellate di merci imbarcate sbarcate in navigazione di *cabotaggio*, per 100 abitanti (%) su totale modalità; 4) Passeggeri sbarcati ed imbarcati via *aerea* per 100 abitanti; 5) Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di trasporto ferroviario (media delle varie modalità); 6) Frequenza di utilizzazione dei treni (persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno); 7) Emissioni di CO₂ da trasporti (milioni di tonnellate).

degli impatti ambientali - identificati per il settore trasporti dall'Asse VI del QCS, il contributo massimo possibile al riequilibrio modale, specie per il trasporto merci, il processo di selezione degli interventi garantirà la concentrazione delle risorse finanziarie in favore delle modalità di trasporto economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti. Pertanto, le Misure riguardanti le modalità di trasporto ad elevata sostenibilità ambientale (trasporto ferroviario e marittimo) avranno complessivamente un'assegnazione di risorse finanziarie preponderante. In particolare, la ripartizione delle risorse finanziarie pubbliche degli Assi I e II afferenti alle modalità "ferroviaria" e "stradale" sarà almeno pari al 60% per la modalità ferroviaria e non superiore al 40% per la modalità stradale. La variazione di tale rapporto a sfavore della modalità ferroviaria potrà avvenire solo previa modifica del PON.

3) Tempistica

Al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi del QCS in termini di accelerazione dello sviluppo e dei tempi previsti per la rendicontazione delle spese, il processo di selezione degli interventi darà priorità ai progetti che a parità di effetti presentano minori incertezze nei tempi di esecuzione, ossia ai progetti per i quali si prevede il completamento dei lavori e l'ingresso in esercizio in tempi adeguati a fornire servizi di trasporto a beneficio del resto dell'economia nei tempi più ravvicinati e sufficientemente in anticipo rispetto alla data finale di ammissibilità delle spese.

4) Coerenza interna

Il processo di selezione garantirà la coerenza interna dell'insieme di interventi del PON quale "sottoinsieme" dello Strumento Operativo. Tale insieme sarà infatti definito in modo da avere una sua validità in relazione al raggiungimento degli obiettivi del PON stesso. Sarà, pertanto, evitata la scelta a favore di interventi isolati (ossia interventi che non si configurano come strumentali al disegno di rete alla scala sovregionale) o di interventi non integrati tra loro. La complementarietà di ciascun intervento rispetto agli altri interventi selezionati e del contesto nel quale si inseriscono sarà oggetto di valutazione nella determinazione del "sottoinsieme", con riguardo anche all'impatto sul miglioramento della capacità di esercizio.

5) Riduzione degli impatti ambientali

In virtù dell'importanza attribuita alla riduzione degli impatti dalla politica strutturale europea, il processo di selezione degli interventi garantirà la concentrazione delle risorse finanziarie su progetti coerenti con il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. In particolare, al fine di assicurare che i singoli interventi diano un contributo al raggiungimento degli obiettivi ambientali generali e specifici (cfr. "valutazione ambientale ex-ante") saranno utilizzati, nella fase di selezione dei progetti, indicatori ambientali *ad hoc*, riferiti ai diversi temi ambientali - aria, difesa del suolo, natura e biodiversità, rumore - nel cui ambito una particolare rilevanza assumerà l'obiettivo della riduzione delle emissioni di CO₂. Ciò consentirà, nel corso dell'attuazione del Programma, di monitorare, attenuare e mitigare gli impatti ambientali comunque conseguenti l'attuazione dei singoli progetti sia nella fase di cantiere che nella fase di esercizio.

Schema 2.1 - Il sistema degli obiettivi del PON “Trasporti” 2000-2006

2.5. COERENZA CON LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Il PON “Trasporti” ed i POR delle regioni del Mezzogiorno mettono a disposizione, congiuntamente, circa 1000 miliardi l’anno (per sette anni) per garantire un innalzamento degli standard infrastrutturali, tecnologici e dei servizi offerti dal sistema dei trasporti del Mezzogiorno.

Diviene fondamentale, alla luce delle strategie e degli obiettivi segnati dai programmi operativi, perseguire la massima coerenza e sinergia fra le scelte nazionali e regionali, evidenziando innanzitutto il rapporto che, alle diverse scale territoriali, si instaura fra i diversi strumenti di programmazione dei trasporti, chiarendo, quindi, gli ambiti di dominio dei due strumenti (PON e POR, con le rispettive competenze) e, infine, definendo le modalità di valutazione (ex ante) degli interventi, per selezionare e realizzare quelli che in maggior misura si prestano a perseguire gli obiettivi prefigurati.

Dal Piano Generale dei Trasporti agli strumenti nazionali di programmazione di settore (programma triennale stradale dell’ANAS, piano di impresa e contratto di programma ferroviario, innanzitutto), dai Piani regionali dei trasporti (espressione settoriale dei Piani territoriali di coordinamento), ai Piani della viabilità provinciale (espressione dei Piani territoriali provinciali), fino ai Piani di bacino (per il trasporto pubblico locale) e ai Piani urbani del traffico comunali o intercomunali, delle grandi conurbazioni o delle località a forte pressione turistica, l’intero territorio del Mezzogiorno è potenzialmente scandagliato nelle analisi del sistema dei trasporti ad ogni livello territoriale e oggetto di programmazione, secondo la scala di volta in volta adeguata alla dimensione degli interventi.

A fronte della velocità di evoluzione dei fenomeni socio economici, per un’efficace programmazione dei trasporti, l’aggiornamento (rapido, snello, mirato) dei piani e degli strumenti esistenti e sopra richiamati risulta essere cruciale.

In tale contesto si colloca il processo di decentramento amministrativo avviato dalla legge 59/97 (“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”) e sue successive integrazioni. In particolare, relativamente al settore trasporti, con l’emanazione del decreto legislativo 400 del 20.09.99, modificativo del decreto legislativo 422/97, lo Stato ha completato la riforma del trasporto pubblico locale, decentrando tutte le competenze in materia, puntando alla creazione di soggetti pubblici locali forti nell’esercizio delle funzioni di programmazione, amministrazione e controllo ed alla riorganizzazione della gestione dei servizi sulla base di aziende efficienti operanti in regime di concorrenza.

Di conseguenza, al fine di promuovere un effettivo rinnovamento nelle modalità di predisposizione dei Piani Regionali di Trasporto (PRT), di assicurare il massimo coordinamento con le scelte del PGT, di consentire una chiara confrontabilità tra le proposte dei vari PRT, sono state indicate nel PGT le linee guida per la redazione e la gestione dei PRT stessi. Ciò in quanto l’unitarietà fisica e funzionale del sistema trasporti consiglia, in sede di programmazione, coerenza di obiettivi, di vincoli e di strategie su tutto il territorio nazionale. La mobilità locale, infatti, si svolge in parte su infrastrutture, quelle di interesse nazionale, per le quali le scelte di intervento rimangono in carico allo Stato, e in parte su infrastrutture,

di preminente interesse regionale, per le quali le scelte vengono demandate alle Regioni. Diventa quindi essenziale che i PRT vengano predisposti in stretto coordinamento con il PGT, nella sua dimensione dinamica di piano-processo.

Lo sforzo di coordinamento, da effettuare in fase di programmazione al fine di assicurare la coerenza tra la strategia elaborata a livello nazionale nel PGT e quella individuata dalle singole Regioni nella stesura dei diversi PRT, permette che sia garantita anche la complementarità e la sinergia tra il PON “Trasporti” ed i POR regionali. Infatti, se si considera che i progetti attuativi del PON e dei diversi POR costituiscono un sottoinsieme dei progetti previsti, rispettivamente, nel PGT e nei corrispondenti PRT, risulta evidente che la coerenza complessiva dei diversi programmi di investimento è implicitamente garantita.

Il PGT offre, pertanto, indicazioni sulle metodologie d’approccio per la programmazione e pianificazione a scala regionale, ponendosi l’importante obiettivo di non creare all’utenza, sia passeggeri che merci, cesure e strappi nella fruizione senza soluzione di continuità dell’intera rete trasportistica e dei servizi a questa collegati. Tali metodologie sono riprese dallo Strumento Operativo per il Mezzogiorno.

In quest’ottica il PGT indica sia *obiettivi diretti* sia *indiretti* nonché le principali *strategie* da adottare. All’interno di quest’offerta metodologica le Regioni potranno ovviamente calibrare sia obiettivi, sia strategie, in modo da conseguire il miglior adattamento possibile alle proprie esigenze di mobilità nonché alle specifiche realtà economiche, demografiche, sociali ed ambientali.

Nel Mezzogiorno la sfida si fa ovviamente tanto più ardua e più impegnativa quanto più la base di partenza, per motivi storici, è lontana dalle prospettive di sviluppo socio-economico che si vorranno conseguire. Quindi, ancor più premiante potrà risultare per queste Regioni la scelta di seguire le opzioni metodologiche suggerite dal PGT, in quanto, almeno in termini relativi, potrà più velocemente realizzarsi l’avvicinamento agli *standard* nazionali garantendo all’impegno profuso un maggior potenziale nella ricerca di minimizzazione dell’attuale *gap*. Nell’esercizio dei compiti di programmazione, le Regioni devono prendere in considerazione anche la programmazione degli Enti locali (ed in particolare i piani di bacino) e, ove presente, la programmazione delle città metropolitane, al fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità, con particolare riguardo a quelle portatrici di minor impatto sotto il profilo ambientale.

Nella logica appena descritta, pertanto, l’unitarietà fisica e funzionale dell’intero sistema dei trasporti del Mezzogiorno potrà conquistarsi facendo riferimento ad obiettivi comuni, a vincoli e strategie condivise.

Gli *obiettivi diretti*, presentati nel PGT come riferimento per la redazione dei Piani Regionali di Trasporto, possono essere così sintetizzati:

- ?? garantire accessibilità per le persone e le merci all’intero territorio di riferimento, anche se con livelli di servizio (tempi d’accesso, qualità del trasporto, costi) differenziati in relazione alla rilevanza sociale delle diverse zone;
- ?? rendere minimo il costo generalizzato della mobilità, considerando come costo generalizzato la somma dei costi di produzione del trasporto privato e pubblico ed il

valore delle altre risorse che gli utenti del sistema debbono consumare per muoversi (tempo, rischio di incidenti, carenza di *comfort*);

- ?? assicurare elevata affidabilità e bassa vulnerabilità al sistema, in particolare nelle aree “ a rischio” nelle quali eventi calamitosi, più probabili che altrove, possono richiedere un grado di sicurezza maggiore;
- ?? contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Kyoto;
- ?? garantire la mobilità alle persone con ridotte capacità motorie.

La pianificazione dei trasporti regionali deve porsi, però, anche *obiettivi indiretti* che riguardano il mondo esterno al sistema dei trasporti in senso stretto e, in particolare, obiettivi di natura ambientale. È necessario, quindi:

- ?? ridurre gli attuali livelli d'inquinamento;
- ?? proteggere e valorizzare il paesaggio ed il patrimonio archeologico, storico e architettonico del territorio su cui si interviene;
- ?? contribuire a raggiungere gli obiettivi dei piani di riassetto urbanistico e territoriale e dei piani di sviluppo economico e sociale.

Nel perseguire questo sistema di obiettivi, i Piani regionali di trasporto debbono rispettare i vincoli derivanti da direttive europee e da leggi nazionali, in particolare i vincoli di budget imposti da scelte del governo centrale o dei governi regionali. Particolare attenzione va dedicata anche ai vincoli relativi all'inquinamento atmosferico e cioè ai valori-soglia che sono stati definiti o che lo saranno nel corso di validità del PGT a seguito di accordi internazionali o di norme nazionali.

In sintesi, le *principali strategie* da adottare sono:

1. Strategie istituzionali:

- ?? Promozione del massimo livello di coordinamento tra le Amministrazioni, gli esercenti le infrastrutture, e gli erogatori di servizi;
- ?? Integrazione delle competenze;
- ?? Introduzione di moderne procedure di pianificazione da affidare ad uffici specifici anche istituendo Enti appositi (Uffici di Pianificazione, Osservatori sulla mobilità), e attivazione di procedure di controllo e monitoraggio sull'attuazione degli interventi;

2. Strategie gestionali:

- ?? Trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali o in cooperative a responsabilità limitata;

- ?? Separazione contabile o costituzione di aziende separate per la gestione delle reti e dell'infrastruttura ferroviaria e per la gestione dei servizi di trasporto;
- ?? Ricorso a procedure concorsuali per la scelta del gestore dei servizi;
- ?? Affidamento sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio e dei piani di sviluppo e potenziamento della rete e degli impianti;
- ?? Ricorso a contratti di servizio per regolare i rapporti tra ente locale ed azienda di trasporto per quanto riguarda, in particolare, il programma di esercizio, le tariffe da adottare e l'importo da riconoscere all'azienda da parte dell'ente;
- ?? Integrazione delle tariffe come strumento per fornire all'utenza un servizio unitario nella pluralità dei sistemi utilizzati.

3. Strategie infrastrutturali:

- ?? Riequilibrio della ripartizione della domanda tra i diversi modi di trasporto, sia nel settore passeggeri sia merci, in modo che ciascuno funzioni in condizioni prossime a quelle ottimali per le sue caratteristiche tecniche;
- ?? Integrazione tra le diverse componenti del sistema (intermodalità) e censimento delle piattaforme logistiche private presenti sul territorio;
- ?? Gerarchizzazione, all'interno di ogni modalità di trasporto, delle componenti del sistema in modo che ciascuna sia impegnata da una domanda tendenzialmente omogenea;
- ?? Utilizzazione massima delle infrastrutture esistenti e recupero di quelle obsolete e sottoutilizzate.

L'intero impianto metodologico deve, inoltre, essere sostenuto da parte delle Regioni attraverso la costruzione di un complessivo quadro di riferimento delle attese trasportistiche, che tenga conto di alcune delle istanze fondamentali quali:

- ?? le soglie di costo delle diverse modalità di trasporto;
- ?? le soglie tariffarie;
- ?? l'ubicazione strategica delle infrastrutture nodali (componente locale-locale);
- ?? la realizzazione ed il mantenimento delle reti portanti della Regione e dei collegamenti con la rete nazionale (componente locale-globale);
- ?? l'individuazione di chiari indicatori di riferimento sui quali misurare i vantaggi conseguiti in termini di sicurezza del trasporto e di salvaguardia dell'ambiente e del territorio.

Questo articolato sistema di obiettivi, vincoli e strategie per la pianificazione regionale dei trasporti assicurerà la coerenza, la complementarità e la sinergia tra i diversi livelli di programmazione.

La coerenza tra la programmazione nazionale e regionale nel settore trasporti viene, invece, garantita sul piano attuativo attraverso le “Intese istituzionali di programma” e gli “Accordi di programma quadro” (APQ, L.662/1996).

Gli APQ trasporti (dei quali si stanno dotando progressivamente tutte le regioni del mezzogiorno) sono oggi lo strumento *esecutivo* attraverso il quale viene seguito l’iter (progettuale, finanziario, autorizzativo, realizzativo) di interventi complessi o fra loro funzionalmente collegati. Per quanto riguarda gli interventi inseriti nel PON essi potranno trovare collocazione in un apposito APQ, attraverso il quale prefigurare e quindi monitorare le previsioni di attuazione. Per quanto riguarda gli interventi regionali nei trasporti previsti dai PO, è parimenti facoltà della Regione assumere l’APQ quale strumento di coordinamento e controllo delle azioni dei vari soggetti coinvolti a diverso titolo (in qualità di finanziatori o come soggetti responsabili di autorizzazioni etc.) nella realizzazione.

In relazione ai “criteri di ripartizione” degli interventi tra PON e POR è necessario, infine, evidenziare quanto segue:

- ?? Ricadono nel PON (sono cioè finanziabili attraverso il PON) gli interventi inseriti nella rete SNIT attuale e prospettica quale si rileva dal Piano generale dei trasporti (PGT) di recente approvato dal CIPE e in via di definitiva approvazione con Decreto del Presidente della Repubblica. Possono altresì ricadere nel PON ulteriori interventi su reti e nodi di rilevanza nazionale se strumentali alla massima efficienza delle reti SNIT e se la loro realizzazione risulta sotto il profilo amministrativo di competenza delle amministrazioni centrali di riferimento del PON (ossia Ministero dei Trasporti e Ministero dei Lavori Pubblici). Per quanto attiene alle reti (stradale e ferroviaria) e ai nodi (porti, interporti, aeroporti) le risorse del PON si ripartiscono sul territorio del Mezzogiorno sulla base delle priorità di intervento derivanti da previsioni di domanda (concentrazione degli interventi in base all’intensità della domanda attuale e prospettica) e non sulla base di altre forme di ripartizione territoriale; nell’ottica di garantire la massima accessibilità a tutto il territorio peraltro, verrà perseguito l’obiettivo dell’innalzamento della qualità del servizio anche lungo quelle direttrici della rete SNIT strategiche per le relazioni interregionali (diffusione degli interventi per garantire una qualità minima comune ai servizi di trasporto con il resto del Paese ed internazionale);
- ?? Ricadono nei PO regionali (che complessivamente dispongono di più risorse in ambito QCS rispetto al PON) tutti i restanti interventi, siano essi di competenza degli Enti Locali, della Regione o anche delle Amministrazioni Centrali. Per questi ultimi, qualora siano essi compresi nelle reti SNIT, non è esclusa la possibilità di una compartecipazione ai finanziamenti fra Regione e Amministrazione centrale.

2.6. COERENZA CON LE POLITICHE TRASVERSALI DELL'UNIONE EUROPEA

2.6.1. Ambiente

La mobilità crescente e la realizzazione di infrastrutture di trasporto, pur creando occasioni di occupazione e sviluppo economico, hanno la conseguenza quasi inevitabile di incidere sull'ambiente che, tuttavia, in quanto "contenitore" delle attività umane del presente e del futuro, va preservato, per garantire vivibilità ed evitare che i costi esterni dell'inquinamento, della incidentalità, del consumo energetico e delle risorse irriproducibili della natura, che ricadono comunque nel bilancio della collettività, possano lievitare fino a superare livelli di normale e ragionevole ammissibilità.

In tale contesto, il settore dei trasporti assume un ruolo fondamentale nel garantire il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile inteso come "processo di cambiamento nel quale lo sfruttamento delle risorse, l'andamento degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico ed i mutamenti istituzionali sono in reciproca armonia ed incrementano il potenziale attuale e futuro di soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni umane"⁶. La definizione di "sviluppo sostenibile" assume, dunque, la necessità di "assicurare il soddisfacimento dei bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni"⁷. In particolare, la condizione di sostenibilità, con riferimento all'uso delle risorse ambientali, è verificata laddove:

- ?? il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non sia superiore al loro tasso di rigenerazione;
- ?? l'immissione di sostanze inquinanti e di scorie nell'ambiente non superi la capacità di carico dell'ambiente stesso;
- ?? lo stock di risorse non rinnovabili resti costante nel tempo.

Con riferimento a tale principio, il settore dei trasporti è stato indicato nel "Quinto Programma di Azione Ambientale" (5PAA) della Comunità europea come uno dei cinque settori chiave sui quali agire per conseguire la sostenibilità dello sviluppo. L'inserimento dei trasporti tra i settori chiave deriva dalla preoccupazione per la crescita evidente degli effetti negativi sull'ambiente dovuta al ritmo sostenuto di crescita del traffico, soprattutto stradale, che accomuna tutti i Paesi della Comunità, e dalla considerazione della dimensione dei fenomeni di inquinamento.

I costi ambientali del trasporto si riferiscono ad impatti macro, ravvisabili a livello di aree territoriali di ampia dimensione, e impatti territorialmente localizzati in prossimità dei corridoi infrastrutturali. Fanno parte degli aspetti macro il contributo dei trasporti alle emissioni e all'alterazione del clima, alcuni aspetti relativi all'inquinamento transfrontaliero (acidificazione dei suoli e delle acque). Gli impatti localizzati hanno, invece, a che vedere con l'inquinamento dell'aria, il rumore, l'effetto di barriera, i danni al paesaggio, i rischi per la stabilità dei suoli e per l'inquinamento delle acque superficiali e profonde. Parte di tali esternalità è già internalizzata con strumenti fiscali, con meccanismi assicurativi, o nella misura in cui i costi generati sono sostenuti dagli stessi soggetti che li generano (es. una

⁶ Ambiente e politica dei trasporti, Le analisi e le proposte di WWF Italia e Legambiente per la mobilità sostenibile, 1988.

⁷ Op. citata

quota del costo degli incidenti). Si ha ragione tuttavia di ritenere che in molti contesti la quota di esternalità non “internalizzata” sia elevata, generando inefficienza economica, gravi danni alle persone ed effetti climatici planetari di grande rilevanza.

Dal settore dei trasporti, infatti, non emergono segnali tali da far ritenere che le forze di mercato operino nel senso di una riduzione generalizzata della pressione ambientale. Al contrario, tale pressione è aumentata e ciò impone la necessità di identificare strategie generali e misure specifiche tendenti a conciliare il fabbisogno di mobilità con l’obiettivo di ridurre le emissioni inquinanti.

Nel 1995, infatti, l’Agenzia Europea per l’Ambiente ha riconosciuto che le politiche fissate dal Quinto Programma di Azione Ambientale, pur avendo avuto successo nel ridurre l’inquinamento dovuto alle fonti localizzate, non sono state efficaci nel contrastare le fonti mobili, in particolare per il traffico stradale. Molti degli obiettivi di riduzione non conseguiti dipendono, infatti, in larga misura, dalla quantità e dalla ripartizione modale del traffico. In particolare, si sono ridotte le emissioni di CO₂ dovute alle attività industriali mentre quelle dovute alle attività di trasporto sono cresciute tanto da compensare sia il decremento degli altri settori che la riduzione di emissioni inquinanti per unità di traffico conseguenti alla riduzione dei consumi unitari dei veicoli. Nel complesso sono così stati mancati gli obiettivi del Quinto Programma di Azione Ambientale che fissavano, per le emissioni di CO₂, la stabilizzazione, nel 2000, ai livelli del 1990.

I miglioramenti tecnologici e l’innalzamento dell’efficienza energetica già conseguiti dalle attività industriali, dalla produzione di energia e dai consumi civili fanno, quindi, dei trasporti uno dei più urgenti campi d’azione per conseguire gli obiettivi di Kyoto. In particolare, la comunicazione della Commissione europea del marzo 1998 su “*Trasporti e CO₂, per un approccio comunitario*” indica la necessità di raggiungere tali obiettivi di riduzione attraverso un approccio integrato, che consideri contemporaneamente il livello delle città, delle Regioni e degli Stati e, al tempo stesso, una molteplicità di politiche normative, organizzative, tariffarie, infrastrutturali tra di loro coerenti e connesse.

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

- ?? la migliore utilizzazione delle infrastrutture, dei servizi e dei mezzi (politiche regolatorie, pedaggi, regolamentazione della velocità, tecnologie informatiche applicate al controllo e alla regolazione del traffico), la maggiore diffusione di veicoli a basso impatto e l’uso di mezzi alternativi, il ricorso a soluzioni innovative e flessibili (*car sharing*, taxi collettivo, taxibus, mototaxi, mobilità ciclistica...);
- ?? lo sviluppo dei traffici merci sulle medie e lunghe distanze con modalità di trasporto maggiormente sostenibili rispetto a quella stradale: il rilancio del trasporto di cabotaggio, dando piena attuazione ai progetti delle “autostrade del mare”, lo sviluppo del trasporto combinato strada-rottaia, l’incentivazione all’uso della ferrovia, anche in riferimento al trasporto dei rifiuti e delle merci pericolose;

- ?? la promozione e la crescita del trasporto combinato attraverso una ristrutturazione della catena logistica che persegua obiettivi concreti di miglioramento ambientale (rispetto dei limiti di concentrazione degli inquinanti atmosferici, rispetto dei limiti di rumore, mantenimento delle biodiversità, emissioni di CO₂ entro i parametri di Kyoto);
- ?? l'adozione, per il trasporto merci su strada, di misure di contenimento dei costi di gestione delle imprese italiane al fine di portarli in linea con la media europea, per consentire alle nostre aziende di competere efficacemente sul mercato comunitario;
- ?? lo sviluppo e la diffusione di tecnologie d'avanguardia volte al miglioramento dell'efficienza del parco circolante, nel rispetto delle compatibilità ambientali e, nel contempo, all'aumento della sicurezza e della competitività;
- ?? la diminuzione dell'inquinamento atmosferico ed il miglioramento della qualità e della vivibilità dell'ambiente urbano, che costituiscono obiettivi primari cui dovranno essere finalizzati i processi di pianificazione integrata relativamente ai Piani Urbani di Mobilità e ai Piani Regionali dei Trasporti;

Lo sviluppo di una “mobilità sostenibile” rappresenta, dunque, un tema centrale nell'ambito del PON, le cui proposte settoriali assumono come obiettivo rilevante l'abbattimento degli attuali livelli di inquinamento, sia quello i cui impatti si manifestano su scala globale (effetto serra), sia quello i cui impatti si esplicano in ambiti territoriali più circoscritti, incidendo negativamente sulla salute e, più in generale, sulla qualità della vita delle popolazioni più esposte a tali fenomeni. In particolare, gli Assi prioritari del Programma Operativo Nazionale, nonché i singoli obiettivi specifici, sono stati individuati nell'ottica di uno sviluppo sostenibile; essi, infatti, contribuiscono indirettamente alla diminuzione dell'inquinamento laddove sono tesi al miglioramento dei servizi, al riequilibrio e all'integrazione modale (va inoltre osservato che tali obiettivi sono coerenti con le misure di riduzione dei consumi energetici individuate dallo Stato italiano con la delibera CIPE del 19 novembre 1998).

Al fine di evidenziare il contributo del PON Trasporti al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂ fissato per l'Italia in attuazione del Protocollo di Kyoto, si è proceduto alla stima dell'impatto atteso al 2010 in termini di emissioni di CO₂, originate dal settore trasporti nelle regioni italiane dell'obiettivo 1. Tale stima si è basata sulle quantificazioni relative al livello delle emissioni complessive di CO₂ originate dal settore trasporti ed attese nel 2010 a livello nazionale, presentate nell'Appendice al PGT “Verso la Valutazione Ambientale Strategica del nuovo Piano Generale dei Trasporti”⁸.

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

- ?? *Scenario di riferimento*, che simula l'andamento tendenziale riconducibile all'evoluzione naturale dei flussi di traffico (nonché alle azioni, alle politiche ed agli accordi già in essere prima del PGT e, quindi, dello Strumento Operativo);

⁸ Ministero dell'Ambiente, Servizio VIA
Settembre 2001

?? *Scenario di riequilibrio modale*, in cui vengono rappresentate tutte le conseguenze derivanti dalle azioni (ambientalmente rilevanti) suggerite dal PGT e, quindi, con riferimento al Mezzogiorno, dallo Strumento Operativo.

In entrambi gli scenari si è fatto riferimento solo alla mobilità extra-metropolitana e, conseguentemente, non si è tenuto conto delle emissioni di CO₂ originate in ambito metropolitano. Il PON “Trasporti 2000-2006” non prevede, infatti, la realizzazione di interventi in ambito metropolitano ma si concentra, piuttosto, sulle grandi direttrici di traffico, sulle infrastrutture nodali e sui collegamenti tra le direttrici e le infrastrutture nodali.

Entrambi gli scenari presi in esame, sia quello di riferimento che quello di riequilibrio modale, assumono, come ipotesi di base, un consistente incremento della domanda di trasporto. In particolare, i tassi di incremento annuo dei flussi di traffico sono supposti essere pari al 2,2% per il trasporto passeggeri ed all’1,8% per il trasporto merci.

Una volta identificate le stime relative ai flussi di traffico, sono state fatte delle ipotesi relative ai cosiddetti “fattori di riduzione”. Tali fattori sono, ad ogni modo, riconducibili a:

- ?? Riduzione dei consumi;
- ?? Interventi di razionalizzazione.

In particolare, nello *scenario di riferimento*, in relazione ai “fattori di riduzione”, si assumono le seguenti ipotesi:

- ?? La riduzione dei consumi è stata stimata tramite le caratteristiche del venduto e del parco circolante. Sono già scontati gli effetti delle tendenze e degli accordi in essere e, in particolare, è considerato l’effetto dell’accordo di programma (Min. Ambiente – Fiat) del 1998, che vincola il costruttore ad un venduto medio nel 2010 con emissioni di 136 g/km, quindi con una riduzione del 23% rispetto al 1995;
- ?? Gli interventi di razionalizzazione riflettono le tendenze in atto nel settore del trasporto merci, che portano ad utilizzare meglio le flotte, con riduzioni anche dei consumi a parità di domanda (e.g. diminuzione di viaggi a vuoto e simili)

Invece, nello *scenario di riequilibrio modale*, in relazione ai “fattori di riduzione”, si assumono le seguenti ipotesi:

- ?? La riduzione dei consumi è simile a quella dello scenario di riferimento, fatta eccezione per i servizi di trasporto (merci e passeggeri) di nuova creazione e/o oggetto di forti investimenti, per i quali si ipotizza che vengano utilizzati sistemi e veicoli moderni, più efficienti della media del parco. Per i veicoli privati, infine, viene prevista una ulteriore riduzione dei consumi derivante da una diminuzione dell’effetto congestione;
- ?? Gli interventi di razionalizzazione comprendono, in questo caso, anche quelli connessi all’applicazione su larga scala delle tecnologie innovative per i servizi di trasporto. Sono quindi incluse tutte le applicazioni di telematica dei trasporti.

Sulla base di tali elementi, utilizzando un semplice modello capace di fornire indicazioni realistiche sui risultati conseguibili attraverso l'attuazione tempestiva ed efficace delle diverse politiche, si è giunti ad una stima complessiva dei livelli attesi di emissioni di CO₂ originate dal settore trasporti in Italia.

A livello nazionale, nello *scenario di riferimento*, le emissioni del trasporto passeggeri risultano crescere del 19% e quelle del trasporto merci del 3% rispetto ai valori del 1995; nel complesso si passa da 113,4 a 129,8 milioni di tonnellate/anno di CO₂, con un incremento del 14% rispetto al 1995 e del 31% rispetto ai livelli del 1990.

Nello *scenario di riequilibrio modale*, sempre a livello nazionale, le emissioni del trasporto passeggeri si stabilizzano sui valori del 1995 mentre quelle del trasporto merci diminuiscono di circa il 20%; i valori complessivi passano da 113,4 a 106,6 milioni di tonnellate/anno, con una riduzione del 6% rispetto al 1995 ed un incremento del 7% rispetto ai livelli del 1990.

I dati acquisiti a livello nazionale sono stati utilizzati per giungere a delle stime, distinte per modalità di trasporto, relative alle emissioni di CO₂ attese al 2010 nel Mezzogiorno. Per giungere a tali stime si è proceduto nel seguente modo:

1. Per ciascuna modalità di trasporto (distinguendo tra passeggeri e merci) si è calcolato il rapporto tra le emissioni attese di CO₂ (al 2010 a livello nazionale) ed i corrispondenti flussi di traffico (anch'essi riferiti al 2010 a livello nazionale). In tal modo si è giunti all'individuazione di un coefficiente di emissione che fornisce, per ciascuna modalità di trasporto, la quantità di emissioni di CO₂ (espressa in tonnellate) per passeggero e per tonnellata di merce;
2. I coefficienti di emissione, individuati a livello nazionale e distinti per modalità di trasporto, sono stati moltiplicati per i corrispondenti flussi di traffico attesi al 2010 nel Mezzogiorno in modo tale da giungere ad una stima del livello atteso delle emissioni di CO₂ nel Mezzogiorno relative al settore trasporti.

Le ipotesi sottostanti a tale criterio di stima sono le seguenti: a) le caratteristiche del parco circolante del Mezzogiorno sono in linea con quelle del parco nazionale; b) il chilometraggio medio percorso da ciascun passeggero e da ciascuna tonnellata di merce nel Mezzogiorno è equivalente al chilometraggio medio evidenziato a livello nazionale; c) i coefficienti di emissione dello *scenario di riferimento* coincidono con i coefficienti di emissione dello *scenario di riequilibrio modale*.

I risultati emersi dal procedimento di stima descritto sono così sintetizzabili:

Traffico passeggeri e livello delle emissioni di CO2 atteso nel 2010 in Mezzogiorno (ambito extraurbano)							
Scenario di riferimento alto				Scenario di riequilibrio modale			
	Flussi di traffico (Mpax/anno)	Coeff. Emiss. (tCO2/pax)	CO2 (Mt)		Flussi di traffico (Mpax/anno)	Coeff. Emiss. (tCO2/pax)	CO2 (Mt)
Strada	358	0,0244	8,74	Strada	343	0,0244	8,37
Autobus linea	31,8	0,0231	0,73	Autobus linea	31	0,0231	0,72
Ferrovie	39,3	0,0091	0,36	Ferrovie	47,7	0,0091	0,43
Aereo	0,5	0,1844	0,09	Aereo	1,5	0,1844	0,28
Totale	429,6		9,92	Totale	423,2		9,80

Traffico merci e livello delle emissioni di CO2 atteso nel 2010 in Mezzogiorno (ambito extraurbano)							
Scenario di riferimento alto				Scenario di riequilibrio modale			
	Flussi di traffico (Mton/anno)	Coeff. Emiss. (tonCO2/ton)	CO2 (Mt)		Flussi di traffico (Mton/anno)	Coeff. Emiss. (tonCO2/ton)	CO2 (Mt)
Strada	63,9	0,0259	1,66	Strada	62,2	0,0259	1,61
Altri modi	23,57	0,0285	0,67	Altri modi	24,27	0,0285	0,69
Totale	87,47		2,33	Totale	86,47		2,30

Nello *scenario di riferimento* il livello complessivo delle emissioni di CO2 originate dal settore trasporti in ambito extra-urbano (passeggeri e merci) ammonta, nel 2010 nel Mezzogiorno, a 12,25 Mton. Nello *scenario di riequilibrio modale* si registra una riduzione complessiva di circa 150.000 tonnellate di CO2.

Gran parte di tale riduzione è riconducibile all'andamento del flusso di traffico passeggeri su strada che, passando da 358 Mpax/anno a 343 Mpax/anno, comporta una riduzione delle emissioni di CO2 pari a circa 37.000 tonnellate.

Rispetto alle riduzioni evidenziate a livello nazionale nel passaggio dallo *scenario di riferimento* allo *scenario di riequilibrio modale*, il contributo fornito dal settore trasporti nel Mezzogiorno appare essere piuttosto modesto.

Tale risultato, tuttavia, dipende fortemente dall'entità dei flussi di traffico che, nel Mezzogiorno, risultano essere notevolmente inferiori rispetto a quelli registrati a livello nazionale. In particolare, il flusso di traffico passeggeri atteso risulta essere, nel 2010 nel

Mezzogiorno, pari a circa il 20% del traffico passeggeri complessivo registrato a livello nazionale. Per quanto concerne, invece, il traffico merci, i flussi attesi nel Mezzogiorno nel 2010 ammontano a circa l'8% dei flussi complessivamente attesi a livello nazionale.

2.6.2. Pari opportunità

La dimensione delle pari opportunità all'interno delle politiche nazionali e comunitarie trova spazio non solo in azioni dirette a favore delle donne, ma in un complesso di strategie volte ad influenzare nel complesso l'utilizzo dei Fondi Strutturali; l'intento è di fornire una più ampia apertura di orizzonte della tematica delle pari opportunità, come diritto alle identità differenti e come sviluppo delle risorse e capacità personali di uomini e donne.

I provvedimenti più importanti al riguardo di questo tema a livello comunitario sono le proposte metodologiche contenute nello scritto della D.G. XVI – Politiche regionali e di coesione “ Valutare l'applicazione del principio di pari opportunità negli interventi dei Fondi strutturali”. Le iniziative dello Stato italiano per la promozione dell'occupazione femminile sono la legge 125/1991 sulle azioni positive e la legge 215/1992 sull'imprenditoria femminile.

In particolare, la legge 125/1991 ha lo scopo di promuovere l'occupazione femminile nel lavoro, rimuovendo i vincoli e le forme di discriminazione, e di sviluppare la promozione di azioni positive dirette (aiuti finanziari a progetti di imprese, organizzazioni sindacali, centri di formazione). A tal fine il Comitato Nazionale di Parità valuta e seleziona i progetti da ammettere al finanziamento.

Il rispetto del principio di pari opportunità riguarda, quindi, in primo luogo, come precedentemente anticipato, le pari opportunità per le donne, il cui accesso al mercato del lavoro resta fortemente limitato nel Mezzogiorno, anche a causa del ritardo nella comprensione, da parte dell'operatore pubblico, dei principi di parità. Tuttavia, per quanto concerne il settore trasporti, i comparti afferenti alle diverse aree di tale settore offrono generalmente opportunità di lavoro senza distinzione di sesso per le professionalità richieste.

Il principio, ad ogni modo, deve essere esteso al tema più generale dell'esclusione sociale, riferito a tutte le categorie di individui che risultano emarginate o a rischio di marginalità a causa di situazioni di svantaggio individuali o di contesto. Le decisioni di investimento devono quindi essere basate anche su un'analisi globale dei costi/benefici sociali.

L'obiettivo non è, conseguentemente, quello di limitare gli interventi di pari opportunità alla realizzazione di misure specifiche ma di mobilitare in tal senso il complesso delle azioni previste.

Per quanto riguarda le misure specifiche si dovrà comunque operare con selettività e chiara individuazione delle priorità, considerate le condizioni diversificate, soprattutto della popolazione femminile.

In particolare, le politiche di promozione del lavoro femminile sono fondate sulla constatazione che le donne sono contemporaneamente impegnate sul fronte del lavoro e su quello familiare. L'approccio europeo fa riferimento ad un complesso di servizi e politiche “*family friendly*”, nella prospettiva di assicurare a tutti qualità del tempo del lavoro e di vita personale.

Nel prendere in considerazione le pari opportunità all'interno del presente Programma, concernente interventi infrastrutturali, bisogna sottolineare che gli interventi stessi non hanno come obiettivo principale di promuovere la parità di opportunità tra uomini e donne, ma possono contribuire positivamente agli obiettivi specifici in materia attraverso il miglioramento dei trasporti pubblici e la rimozione di ostacoli strutturali alla mobilità.

Nell'ambito delle azioni che fanno parte del PON "Trasporti" sarà pertanto tenuta in debito conto l'esigenza di rafforzare l'offerta di servizi di base ad alta valenza sociale – all'interno delle strutture lavorative – nonché di individuare sistemi di orari di lavoro flessibili, favorevoli alle donne lavoratrici, in osservanza al principio in argomento e facendo riferimento alla normativa nazionale e comunitaria in materia.

Sarà inoltre data, nella fase di realizzazione delle infrastrutture, la dovuta e compiuta applicazione alla vigente normativa in materia di accesso dei disabili al lavoro.

Devono, inoltre, essere presi in considerazione gli effetti collegati allo sviluppo economico. Infatti, il miglioramento del reddito e del tenore di vita nelle regioni depresse oggetto dell'intervento porta con sé un aumento del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro.

L'eventuale crescita dimensionale delle imprese, favorita da collegamenti ramificati nel territorio, nonché dalla facilitazione degli spostamenti, agevola il diffondersi di condizioni di parità tra i generi. L'eventuale sviluppo di imprese di dimensioni medio, medio-grandi comporterà anche la presenza di un maggior controllo nelle retribuzioni e nelle condizioni lavorative.

Verranno comunque sollecitati miglioramenti organizzativi quali il diffondersi dei servizi accessori (asili, scuole ecc...) e la diffusione di contratti di lavoro (part-time) in grado di favorire l'accesso femminile al mercato del lavoro.

La strategia di intervento del PON, pertanto, si va ad integrare orizzontalmente con gli obiettivi in materia di pari opportunità:

- ?? Miglioramento della partecipazione di uomini e donne al mercato del lavoro;
- ?? Migliore conciliazione della vita professionale e della vita familiare.

In tal senso va colta la maggiore opportunità offerta dal programma di investimenti in infrastrutture di trasporto, cioè quella di consentire di meglio conciliare la vita familiare e quella professionale e, quindi, indirettamente, di rendere possibile l'accesso delle donne a diversi settori o professioni del mercato del lavoro.

Interventi infrastrutturali nel settore dei trasporti consentono di rimuovere, infatti, alcuni dei vincoli che limitano la piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro, attraverso il miglioramento dei collegamenti e del trasporto pubblico tra zone periferiche e/o rurali lontane dai luoghi dei lavoro dove si concentra, in particolare, il settore terziario.

Poiché la strategia di intervento del PON Trasporti si integra orizzontalmente con il principio delle pari opportunità, particolare attenzione sarà dedicata nelle fasi di attuazione, di monitoraggio e controllo del PON stesso per verificare l'effettivo contributo agli obiettivi in

materia di pari opportunità, nonché per migliorare, a tal fine, la programmazione e la progettazione degli interventi. A tale riguardo, è necessario provvedere, nel corso della fase attuativa, e, comunque, in occasione della valutazione di medio termine, alla stima del probabile impatto della strategia nel ridurre le disparità tra uomini e donne.

2.6.3. Concorrenza

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

A tale riguardo il PON, coerentemente con quanto previsto nello Strumento Operativo, si inserisce in un quadro di iniziative, di seguito elencate, finalizzate a promuovere i processi di cui sopra:

- ?? l'individuazione di misure volte a superare rapidamente le situazioni di monopolio presenti sul mercato e creare le condizioni per lo sviluppo della concorrenza, attraverso provvedimenti tesi a favorire l'ingresso di nuovi operatori nei vari settori: nelle ferrovie, nei servizi aeroportuali, nel trasporto collettivo su gomma, nel trasporto marittimo e nello stesso trasporto aereo che pure è più avanti degli altri su questo terreno;
- ?? la regolamentazione delle situazioni di monopolio naturale garantendo l'accesso alle infrastrutture a tutti i soggetti capaci di offrire adeguati servizi;
- ?? l'uso di tutte le forme di concorrenza per comparazione, nonché delle gare ad evidenza pubblica, per regolamentare le rendite dei gestori di quelle infrastrutture ancora monopolistiche, (rete ferroviaria, porti, aeroporti) e di quei servizi che richiedono consistenti sussidi pubblici, (servizi di trasporto locale e regionale nelle aree a domanda debole, servizi marittimi ed aerei per le isole, ecc.);
- ?? la ridefinizione degli assetti proprietari delle aziende produttrici e la promozione delle privatizzazioni per dare spinta alla capacità innovativa delle imprese, in special modo nel meridione;
- ?? l'individuazione dei costi esterni delle singole attività di trasporto e delle misure necessarie ad armonizzare la loro progressiva internalizzazione con la regolamentazione del settore, tenendo conto della quota di essi già internalizzata. Si dovrà, cioè, realizzare un diverso equilibrio tra pressione nelle aree congestionate (dove le esternalità sono massime) e le aree in cui tali esternalità sono minori;
- ?? la promozione di politiche fiscali e tariffarie per l'uso delle infrastrutture (strade, autostrade, ferrovie, porti, ecc.) finalizzate a favorire l'efficienza nell'uso delle reti, l'integrazione tra i modi di trasporto e l'utilizzo dei prezzi come strumenti per la regolazione della congestione e delle esternalità ambientali;
- ?? il coinvolgimento dei dipendenti delle imprese di trasporto, per renderli protagonisti delle innovazioni, cercando di ottenere, oltre all'economicità ed alla qualità del

servizio, anche il loro consenso e quello delle organizzazioni sindacali più rappresentative.

E' opportuno sottolineare che le azioni previste dal PON hanno ad oggetto interventi di natura infrastrutturale che non comportano alcun regime di aiuto alle imprese private. Trattasi, infatti, di investimenti statali che prevedono un accesso alle infrastrutture in condizioni di libertà e di parità per tutti gli operatori interessati e, in quanto tali, non possono qualificarsi come aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, paragrafo 1 del trattato – come si rileva peraltro negli "orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato" (97/C 205/05 del 5/7/97).

Di seguito si descrive il processo di liberalizzazione in corso nel settore trasporti, nel cui ambito si colloca l'attuazione del PON "Trasporti" per il periodo 2000-2006.

Gli obiettivi di fondo dell'azione di liberalizzazione e regolazione dei mercati consistono nella realizzazione delle condizioni per accrescere l'efficacia, la qualità e l'efficienza dei servizi che vengono forniti ai cittadini, nonché nel rafforzamento delle capacità di sviluppo del sistema dei trasporti e più in generale dell'economia italiana. Pertanto l'efficienza dei servizi di trasporto, la loro capacità di meglio rispondere all'esigenza della domanda e la loro efficacia nel garantire una mobilità sostenibile nel lungo periodo sono legate al rapido superamento delle posizioni di monopolio, che ancora oggi hanno un grande peso nel settore e che non hanno dato nei decenni passati risultati soddisfacenti.

La privatizzazione delle aziende che gestiscono infrastrutture e servizi è certamente un obiettivo di notevole rilievo, per la finanza pubblica e per la crescita di una sempre più necessaria imprenditorialità nei trasporti. Non è però un obiettivo da perseguirsi prima di aver effettivamente liberalizzato tutti i settori possibili e creato le condizioni per un'effettiva concorrenza o un'efficace regolazione.

È necessario che la concorrenza "nel" mercato, sia lasciata libera di operare pienamente in tutti quei servizi o segmenti di servizio nei quali essa risulta possibile. In altri termini, la Pubblica Amministrazione, per i servizi in questione, deve rinunciare al potere concessorio e a quello di determinare le quantità di servizio e le tariffe, lasciando al mercato il compito di soddisfare le esigenze dei consumatori. La Pubblica Amministrazione manterrà soltanto un potere di determinazione e monitoraggio degli standard di sicurezza e di controllo sulla continuità e affidabilità nell'erogazione del servizio offerto dai soggetti privati.

È altrettanto importante riconoscere che gran parte dei servizi di trasporto fanno uso di infrastrutture che costituiscono dei monopoli naturali e che perciò la competizione può svilupparsi solo consentendo un accesso aperto e non discriminatorio a tali infrastrutture a tutti gli operatori capaci di offrire servizi. Di importanza cruciale è dunque la costruzione di un assetto efficace ed efficiente di regolazione degli accessi alle infrastrutture, che sia capace di promuovere la più ampia concorrenza "nel" mercato a monte e a valle del monopolio naturale e di garantire un uso più razionale delle risorse infrastrutturali scarse, indicando le esigenze di ampliamento della capacità infrastrutturale.

Non è peraltro detto che, in alcuni casi, la non-discriminatorietà degli accessi e delle tariffe di accesso alle infrastrutture siano sufficienti a garantire la crescita della concorrenza, potendo risultare necessarie regole esplicitamente destinate a favorire la competitività.

Deve essere inoltre affrontata con rigore la questione della regolazione delle rendite dei gestori delle infrastrutture che costituiscono monopoli naturali locali (aeroporti, porti, stazioni, ecc.), al fine di evitare che extra-costi si scarichino sulle imprese che gestiscono i servizi e sui consumatori finali degli stessi.

In tutti i casi in cui il servizio è caratterizzato da una situazione di monopolio naturale e/o da oneri di servizio pubblico, occorre generalizzare il più possibile procedure di affidamento, tramite gara a evidenza pubblica – concorrenza “per” il mercato – nonché pratiche di regolazione attraverso concorrenza comparativa.

L’apertura alla concorrenza ed un’esplicita politica a favore della competizione, hanno anche il merito di spingere gli operatori, che fino ad oggi hanno beneficiato della presenza di elevate barriere, a lanciarsi nella competizione sia nazionale che internazionale. Ritardare la concorrenza, ed accordare residue protezioni monopolistiche, peggiorerebbe le capacità e le prospettive competitive della aziende italiane nell’arena europea e si tradurrebbe, di fatto in un cattivo servizio alla competitività dell’intero Paese.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione del processo di liberalizzazione del “**settore ferroviario**”, tutt’ora in corso, esso è caratterizzato da due stadi: il primo, essenzialmente completato, riguarda la definizione e l’emanazione degli strumenti normativi “portanti” per la transizione dal regime di monopolio pubblico a quello di libero mercato, in relazione alle direttive della UE e del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30/1/97 e del 18/3/99. Tale primo stadio è stato caratterizzato dallo svolgimento delle seguenti attività:

1. attuazione della riforma tariffaria per i servizi ferroviari di media e lunga percorrenza (ex delibera CIPE 173/99);
2. definizione del sistema di pedaggi per l’accesso all’infrastruttura ferroviaria e la regolamentazione della sua successiva attuazione;
3. definizione e controllo dell’applicazione delle norme e degli *standard* di sicurezza applicabili al trasporto ferroviario;
4. perfezionamento delle istruttorie per il rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie, ed il conseguente rilascio delle prime licenze;
5. definizione degli standard di qualità dei servizi ferroviari di media e lunga percorrenza;
6. predisposizione dello schema dell’atto di concessione per la gestione dell’infrastruttura ferroviaria nazionale;
7. predisposizione del nuovo Contratto di Programma con il Gestore dell’infrastruttura.
8. definizione dei criteri di ripartizione della capacità della rete infrastrutturale, in prospettiva dell’ingresso sul mercato di una pluralità di compagnie di trasporto ferroviario, e delle conseguenti modifiche alla prassi di contrattualizzazione dei servizi di trasporto tra Stato e imprese ferroviarie;
9. definizione di procedimenti di verifica periodica (annuale) del rispetto degli *standard*, previsti dalla delibera CIPE 173/99, al cui esito positivo resterà condizionata l’approvazione delle future manovre tariffarie sui servizi ferroviari di media e lunga percorrenza.

Di seguito si forniscono informazioni di maggiore dettaglio in ordine ai diversi elementi che hanno contraddistinto il primo stadio del processo di liberalizzazione del settore ferroviario.

☞ Atto di concessione

L'atto di concessione per la disciplina dei rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e lo Stato è previsto dall'articolo 5, comma 2, del D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277. A seguito del parere espresso dal Consiglio di Stato, l'Atto di Concessione è stato perfezionato, con D.M. 31.10.2000, n.138T.

☞ Contratto di programma

Dopo l'emanazione del D.M. n.138T/2000, si è proceduto all'elaborazione di uno schema di Contratto di Programma, per il cui perfezionamento è stata seguita la procedura individuata nella deliberazione CIPE n.63 del 22.6.2000.

In data 1.2.2001, il CIPE si è espresso favorevolmente con prescrizioni sullo schema suddetto. Successivamente, il 21.2 ed il 27.2 hanno espresso il loro parere favorevole, con osservazioni, le competenti Commissioni parlamentari, rispettivamente del Senato e della Camera. Il CIPE lo ha quindi definitivamente approvato lo scorso 4 aprile, e la sua sottoscrizione è stata perfezionata il 3 maggio u.s.

Il Contratto di Programma 2001-2005 si appalesa come fortemente innovativo, tanto che si è ritenuto di dargli un contenuto programmatico, coerente con il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e con il Piano d'Impresa F.S. vigente, chiaramente rivolto al futuro.

In particolare la nuova formulazione del Contratto, pur con i necessari richiami agli aspetti finanziari e di erogazione dei contributi e degli indennizzi da parte dello Stato e con i dovuti rinvii agli adempimenti di competenza dell'azionista, ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 277/98 disciplina in dettaglio i rapporti tra il Ministero dei Trasporti ed il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria e stabilisce le modalità per la concessione di finanziamenti per far fronte ai nuovi investimenti programmati.

Il nuovo quadro economico e giuridico, tra l'altro, implica per il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria l'obiettivo del tendenziale pareggio tra costi afferenti al processo di circolazione e ricavi provenienti dai canoni corrisposti dalle imprese ferroviarie che utilizzano la rete, fermo restando che lo Stato assume a suo carico i costi di manutenzione, efficientati, oltre a quelli per gli investimenti.

La separazione tra Gestore dell'infrastruttura e Imprese di trasporto comporta, anche nel campo degli investimenti, una modifica del processo di valutazione, in quanto, al di là degli aspetti economico-sociali, il Gestore, in un contesto di competizione intermodale, è interessato all'aumento della capacità e della qualità di performance della rete e quindi all'incremento delle tracce a disposizione delle imprese di trasporto.

Il nuovo Contratto introduce, pertanto, meccanismi di selezione degli investimenti prevedendo l'elaborazione di appositi dossier di valutazione economico-finanziaria, nella considerazione che, rispetto agli interventi di natura commerciale (per i quali potranno essere previsti in prospettiva anche meccanismi di autofinanziamento e di finanza di progetto), per gli interventi di natura sociale, di riequilibrio territoriale e di stimolo allo sviluppo economico delle aree depresse del Paese dovranno essere valutati gli eventuali oneri aggiuntivi di circolazione.

I dossier di valutazione, che saranno elaborati in base ad opportune metodologie di supporto da concordare con il Ministero dei Trasporti, consentiranno di valutare i progetti di investimento e di quantificare eventuali maggiori esborsi in conto esercizio e costituiscono, insieme alla classificazione di priorità per la realizzazione degli investimenti, da adottare sulla base di una serie di criteri generali ed alle rendicontazioni, che saranno certificate da una società di revisione, la principale innovazione del nuovo Contratto di Programma: l'istituzione di adeguati protocolli di comunicazione tra il Ministero vigilante ed il Gestore.

☞ Completamento del processo di separazione contabile fra l'attività di gestione dell'infrastruttura e l'attività di gestione del trasporto

In attuazione del disposto dell'art. 4, comma 4, del D.P.R. 277 del 1998, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di concerto con il Ministro dei trasporti e della

navigazione, n. 703696 del 22 maggio 2000, sono state approvate le modalità applicative dei criteri di separazione contabile tra le attività per la gestione dell'infrastruttura e le attività di trasporto della Società FS. La separazione contabile era iniziata nel 1998, subito dopo l'emanazione del citato D.P.R. n.277/1998, con l'assegnazione da parte di F.S. S.p.A. delle funzioni di Gestore Infrastruttura alla Divisione Infrastruttura. Entro il prossimo mese di giugno dovrebbe essere completata l'operazione di ristrutturazione societaria di F.S. S.p.A., in coerenza con le direttive dei D.P.C.M. del 30.1.1997 e del 18.3.1999, nonché con le direttive del Ministero del tesoro, con la creazione di una Società per azioni per l'infrastruttura. I servizi di trasporto passeggeri e merci sono oggi espletati (a partire dall'1.6.2000) dalla Società Trenitalia S.p.A.

≪≪ Predisposizione del D.M. di determinazione del canone di utilizzazione dell'infrastruttura

In relazione al percorso procedurale individuato dal D.P.R. n.277/1998, dal D.P.R. n.146/1999 e dalla deliberazione CIPE n. 180 del 5/11/99, sono stati elaborati nei primi mesi dell'anno 2000 i due decreti ministeriali (43 e 44T in data 21 e 22 marzo 2000) che sono stati pubblicati nella G.U. n. 94 del 21/4/2000.

≪≪ Rilascio di licenze alle imprese ferroviarie e determinazione dei relativi contributi

La determinazione, prevista dall'art. 4, comma 4, del D.P.R. 146/99, del contributo a titolo di rimborso dei costi amministrativi sostenuti per l'istruttoria e per il rilascio delle licenze è stato effettuato con D.M. 45T del 23/3/2000.

La prima licenza ferroviaria è stata rilasciata con D.M. 73T del 23/5/2000 alla F.S. S.p.A., ora Trenitalia S.p.A.

Successivamente, ai sensi del citato D.P.R. 146/99 sono state rilasciate altre 10 licenze.

Per ciascuna delle nove licenze ad oggi rilasciate è stata concessa l'estensione ai servizi nazionali, ai sensi dell'art.131 della Legge 23.12.2000, n. 388 (Finanziaria 2001).

Limitatamente alla sola impresa ferroviaria controllata dalla holding F.S. S.p.A. (ITF - Italiana Trasporti Ferroviari S.p.A., la cui ragione sociale è stata successivamente variata in Trenitalia S.p.A.), e conseguentemente alla "fuoriuscita" dei servizi di trasporto esercitati da F.S. S.p.A. dal novero dei servizi affidati in concessione alla stessa società (in quanto il nuovo Atto di Concessione prevede soltanto la gestione, il mantenimento in efficienza e lo sviluppo della rete infrastrutturale), la licenza rilasciata a ITF/Trenitalia S.p.A. era, già all'atto del rilascio (23.5.2000), omnicomprensiva, prevedendo per la stessa società la possibilità di effettuare tutte le tipologie di servizio di trasporto prima affidati in concessione ad F.S. S.p.A.

Il rilascio delle licenze non ha determinato l'attivazione di nuovi servizi, in quanto le stesse danno titolo all'espletamento effettivo di servizi di trasporto solo se seguite dal conseguimento di certificazione di sicurezza da parte delle stesse imprese ferroviarie (art.7 del D.P.R. n.146/1999), nonché dall'assegnazione di tracce orarie da parte del gestore dell'infrastruttura.

Detta assegnazione avverrà a partire dal nuovo orario ferroviario unico, con decorrenza 10 giugno 2001 e termine di validità dicembre 2002.

≪≪ Criteri e procedure per l'assegnazione di capacità ferroviaria

In ottemperanza alle prescrizioni di cui al D.P.R. n.146/1999, art.9, comma 2, il Gestore dell'Infrastruttura ha reso pubblici, in data 27.10.2000, i criteri e le procedure per l'assegnazione della capacità ferroviaria. Sul documento presentato (prospetto informativo della rete), il Ministero ha riscontrato la congruità del suddetto documento ai principi comunitari e alle disposizioni previste nel D.P.R. n.277/1998 e nel D.P.R. n.146/1999; in tal senso, si è espresso il Ministro con comunicazione del 20.10.2000 (prot.4043).

≪≪ Definizione, su proposta del gestore dell'infrastruttura ferroviaria degli standard e delle norme di sicurezza della circolazione ferroviaria e controllo sulla loro applicazione

Nel febbraio 2000, è stato costituito un gruppo di lavoro preposto alla elaborazione di uno schema di testo normativo, in materia di sicurezza, teso a dare attuazione al primo comma dell'art. 5 del D.P.R. 277 dell'8 luglio 1998, come modificato dal D.P.R. 146 del 16 marzo 1999. Detto comma, attribuisce, infatti, al Ministero dei trasporti e della navigazione il compito di definire gli standard e le norme di sicurezza, su proposta del gestore dell'infrastruttura ferroviaria.

Al termine dei lavori del suddetto gruppo di lavoro, la definizione degli standard e delle norme di sicurezza della circolazione ferroviaria è stato perfezionato con atto n. 247/VIG3 del 22/5/2000, pubblicato anche sul sito internet del Ministero.

≪≪ Piano d'impresa 1999/2003 della FS S.p.A., contenente i provvedimenti per il rilancio e risanamento tecnico-economico della società

Il Piano d'Impresa è stato posto alla base del percorso individuato dalle citate direttive del presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini del risanamento aziendale di F.S. S.p.A. e del rilancio del trasporto ferroviario, anche tramite lo sviluppo dell'interscambio modale strada-ferrovia.

Gli stadi finali del processo di predisposizione del Piano d'Impresa sono state la presentazione, a settembre 1999, di un documento successivamente aggiornato nel mese di aprile 2000.

Il Piano d'Impresa è stato, infine, formalmente approvato dal Ministero del Tesoro, bilancio e programmazione economica il 21 luglio scorso.

≪≪ Qualità dei servizi ferroviari di media e lunga percorrenza

- Verifica della corretta applicazione delle decisioni C.I.P.E. in ordine alla manovra tariffaria e preparazione degli atti di competenza del Ministro in materia.

In ottemperanza a quanto disposto dalla delibera C.I.P.E. n.173/99, questo Servizio ha esercitato le proprie funzioni di vigilanza sui vari stadi di attuazione, da parte di F.S. S.p.A., del processo di riforma tariffaria dei servizi di trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza, avviato nel gennaio 2000. Tale riforma ha infatti previsto, per un "paniere" di relazioni origine-destinazione da ampliare progressivamente fino a contenere almeno il 90% delle relazioni, lo svincolo dal sistema di tariffazione chilometrico e l'adozione di un sistema di tariffazione demand-oriented, che consente, cioè, l'adeguamento dinamico delle tariffe in base alla domanda effettivamente presente sulle singole tratte, e comunque entro limiti fissati da un determinato price-cap (4.7% in media ponderata relativa all'intero paniere, per il 2000). Tale sistema tariffario consente ad F.S. S.p.A. di poter operare con logiche commerciali nella gestione e nella programmazione dei servizi di trasporto, anche se richiede un'attento "dosaggio" degli aumenti tariffari per i servizi compresi nel paniere.

La prima manovra tariffaria in regime di price-cap è rimasta in vigore, invariata, fino al termine di validità dell'orario invernale 2000.

In corrispondenza dell'entrata in vigore dell'orario estivo 2000 (28 maggio u.s.), F.S. S.p.A. ha varato una seconda manovra tariffaria che, pur non apportando ritocchi all'aumento medio ponderato complessivo, ha ampliato il paniere già approvato, includendo in esso gran parte delle relazioni origine-destinazione servite da convogli InterCity, EuroCity ed Espressi.

- D.M. 88T/2000 (G.U. 21 luglio 2000) - Verifica del raggiungimento degli standard di qualità per i servizi di trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza esercitati da F.S. S.p.A.

Il vincolo tra variazioni tariffarie e standard di qualità del servizio offerto appartiene alla storia recente del trasporto ferroviario italiano. Il primo provvedimento con cui tale vincolo è stato definito è quello emanato dal C.I.P.E. con la citata deliberazione n° 173 del 5 novembre 1999, che ha introdotto nel settore ferroviario il principio del price-cap già delineato, in generale, nella deliberazione C.I.P.E. del 24 aprile 1996, recante le linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Come disposto dalla prima deliberazione, il Ministero ha quindi definito, con il

Decreto n.88T del 4 luglio 2000, previo parere del N.A.R.S. espresso nella seduta del 20/4/2000, gli standard di qualità per un primo gruppo di dodici indicatori che sono stati ritenuti sufficientemente rappresentativi del livello qualitativo d'insieme dei servizi in oggetto eserciti da F.S. S.p.A. in relazione sia al disposto del D.P.C.M. 30.12.1998, sia alle profonde e significative trasformazioni in corso nel contesto aziendale della F.S. S.p.A., imposte dai regolamenti di recepimento delle direttive comunitarie in materia, sia in relazione al breve lasso di tempo intercorrente tra la data di definizione dei relativi standard e la data delle verifiche (31 ottobre 2000).

- Determinazione standard di qualità del servizio trasporto viaggiatori media e lunga percorrenza per l'anno 2001

Il Ministero il 21.11.2000 ha proposto al N.A.R.S. (art.3, deliberazione CIPE n.173/99), unitamente ad una relazione sulle verifiche relative agli standard di qualità fissati per l'anno 2000, una ipotesi di standard e di adempimenti per F.S. S.p.A. e Trenitalia S.p.A. per l'anno 2001.

Acquisito il parere favorevole del N.A.R.S. è stato pertanto adottato il D.M. 146T del 7.12.2000 (G.U. 20.12.2000)

Il secondo stadio del processo di liberalizzazione del settore ferroviario prevede invece, una volta avviata a regime la liberalizzazione del settore, l'espletamento di funzioni specifiche di "regolazione" del mercato. Tali funzioni riguardano la vigilanza sull'attività di due distinte tipologie di soggetti: il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie. Non meno importanti, tuttavia, sono le funzioni di studio e di gestione delle dinamiche evolutive del mercato.

In definitiva, le funzioni specifiche del secondo stadio risultano essere non meno importanti ed impegnative rispetto a quelle del primo stadio, e riguardano essenzialmente i seguenti aspetti:

1. vigilanza sulla sicurezza, con particolare attenzione ai diversi ruoli del Gestore dell'infrastruttura, delle imprese ferroviarie e degli altri operatori del settore;
2. vigilanza sull'operato del gestore dell'infrastruttura, in relazione ai rapporti stabiliti con l'Atto di Concessione ed il Contratto di Programma, all'assenza di pratiche discriminatorie - sia nel rilascio della certificazione di sicurezza alle imprese ferroviarie, sia nella ripartizione della capacità di rete - oltre che al generale adempimento degli "oneri di infrastruttura";
3. vigilanza sull'operato delle compagnie di trasporto ferroviario, mirata alla verifica del mantenimento di standard qualitativi adeguati, alla verifica dell'assenza di forme di concorrenza sleale;
4. monitoraggio e analisi comparata a livello internazionale delle dinamiche evolutive del mercato dei servizi di trasporto ferroviario, finalizzati all'adeguamento della struttura normativa di regolamentazione.

Gli strumenti operativi per la gestione del secondo stadio del processo di liberalizzazione - anche a seguito dell'anzidetto completamento del primo stadio, e quindi della definizione della struttura normativa portante - possono ritenersi ormai definiti. Determinante, per il definitivo avvio a regime della liberalizzazione, è adesso il consolidarsi della nuova imprenditoria ferroviaria e la creazione di adeguate condizioni di attrattività per il settore ferroviario, che favoriscano l'ingresso di nuovi soggetti imprenditoriali, pur nell'inderogabile rispetto di adeguati requisiti di competenza ed affidabilità tecnica, gestionale e finanziaria. In tal senso le recenti direttive comunitarie (12, 13 e 14 U.E.),

pubblicate il 15 marzo 2001, tentano di eliminare le barriere (finanziarie, tecnologiche e logistiche) all'ingresso dei nuovi entranti agevolando l'accesso al mercato da parte di nuova imprenditorialità ferroviaria.

Il trasporto ferroviario, almeno dal 2003, vedrà comunque aprirsi il nuovo sistema di affidamento tramite gara dei servizi di interesse regionale e locale, in virtù del D.lgs. 400/99 che ha recepito in anticipo i principi ispiratori della riforma della normativa sui servizi pubblici locali. Da questo punto di vista è necessario studiare le condizioni per rendere effettiva la potenzialità di concorrenza che la legislazione dispone.

Infine, un altro importante banco di prova della capacità di aprire spazi di effettiva concorrenza nel settore ferroviario è costituito dal progetto di "freeways ferroviarie", che definisce una serie di corridoi ferroviari internazionali (di collegamento tra i maggiori porti europei) lungo i quali l'accesso dovrà essere liberalizzato a tutti gli operatori ferroviari per l'effettuazione di servizi merci, garantendo ad essi alcune specifiche prestazioni. Il progetto richiede, infatti, l'attivazione di una reale convergenza di intenti tra i Paesi europei interessati, per favorire l'ingresso di nuovi operatori.

Quanto alle **strutture aeroportuali**, sono state elaborate una serie di articolate proposte riguardanti il tema della regolazione delle società di gestione e quello della determinazione dei diritti aeroportuali secondo modalità che riflettano l'effettivo valore di scarsità delle strutture. Gli strumenti da utilizzare sono quelli della concorrenza per comparazione nella fissazione dei canoni, che devono comunque incentivare le gestioni a comportamenti sempre più efficienti, e quello dei prezzi differenziati secondo la congestione, al di là della copertura dei costi vivi, per la determinazione dei diritti aeroportuali.

Il nodo da affrontare affinché la liberalizzazione del trasporto aereo varata sei anni fa dall'UE si traduca in maggiore concorrenza, riguarda l'effettiva contendibilità della capacità aeroportuale da parte delle compagnie aeree. Per questo viene dedicata particolare attenzione al tema delle modalità di assegnazione degli slots aeroportuali, suggerendo un percorso di progressivo superamento dell'attuale sistema basato su diritti acquisiti, che tende a perpetuare la posizione dominante delle vecchie compagnie di bandiera europee, per giungere a un sistema di mercato, aperto e trasparente.

Quanto alle **autostrade**, il sistema di regolazione delle tariffe deve essere riesaminato per favorire la migliore utilizzazione delle infrastrutture, in vista del perseguimento dell'interesse pubblico, da definirsi, in relazione alle tratte, in funzione delle esigenze dei territori attraversati e dell'incentivazione oraria di determinati tipi di trasporto. Secondo gli indirizzi già manifestati dal Governo nel provvedimento legislativo allegato alla legge finanziaria per il 2000, dedicato alla regolazione dei mercati, occorre anche l'affidamento delle realizzazioni e della gestione delle infrastrutture autostradali sia disciplinato in regime di concorrenza, che può essere promosso ed assicurato solo con il superamento del divieto alla costruzione di nuove autostrade e a quello del rilascio di nuove concessioni disposti entrambi oltre 25 anni fa.

Nell'ambito della nuova disciplina proposta dal Governo nel PGT, e nel programma triennale dell'ANAS, sono individuati riferimenti per le determinazioni operative ed organizzative nel settore.

La gestione delle reti e delle infrastrutture deve progressivamente transitare da un regime di concessione semi-permanente o tacitamente rinnovata a un regime di concorrenza. Non può trattarsi, in questi casi, della normale libera concorrenza “nel mercato” tra una molteplicità di produttori, ma di una concorrenza “per il mercato”, periodicamente attivata dai vari soggetti concedenti, al fine di stimolare vecchi e nuovi operatori a competere per aggiudicarsi il diritto a esercitare un monopolio temporaneo. Si ritiene opportuno che su questa linea si prosegua, almeno per le gestioni aeroportuali, in un arco di tempo chiaramente definito e noto a tutti i soggetti interessati. Meno vicina, realisticamente, appare la definizione di una procedura di gara per la gestione della rete ferroviaria. Fa parte dei lavori di approfondimento del PGT lo studio di nuove forme di organizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture portuali, coerentemente con quanto posto in essere per le altre infrastrutture di trasporto.

In tutti i casi in cui la liberalizzazione e la libera concorrenza nel mercato non risultino possibili, per ragioni tecnologiche (come per le infrastrutture) o per l'esigenza di consistenti sussidi pubblici ai servizi ai fini di salvaguardia della socialità (come in certi servizi locali o di collegamento marittimo delle isole), la concorrenza organizzata (per il mercato o per comparazione) risulta da preferirsi rispetto agli affidamenti diretti. Il recente aggiornamento della norma di riforma del trasporto pubblico locale (D.lgs. 400/99), esclude esplicitamente la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto a partire dal 2003.

Quando si è in presenza di obblighi di servizio pubblico, la normativa comunitaria, e ormai anche quella nazionale, prevedono una chiara definizione dei rapporti tra ente acquirente e società erogatrice dei servizi, mediante contratti di servizio. In tali contratti andranno definiti ex ante anche gli eventuali trasferimenti da bilancio pubblico. Il PGT, individua nel contratto di servizio uno strumento decisivo per il buon funzionamento del processo di regolazione e dello stesso meccanismo di concorrenza per il mercato. Servizi complessi, come quelli di trasporto pubblico locale o di cabotaggio marittimo con le isole, infatti, richiedono che il rapporto tra acquirente/regolatore e gestore/i sia continuo e disciplinato da accordi contrattuali trasparenti, che prevedano monitoraggio concordato della qualità erogata, modalità di revisione dei prezzi, dinamica dei corrispettivi di sussidio, procedure di concertazione per la progettazione di nuovi servizi, ecc. Il contratto di servizio, nelle esperienze italiane già avviate, ha dimostrato potenzialità e limiti. Questi ultimi riguardano soprattutto il potere incentivante dei contratti.

I meccanismi di regolazione, infatti, incentivano maggiormente la riduzione dei costi se vi è un soggetto, diverso da quello che mette in piedi il meccanismo stesso, che in ultima analisi beneficia dei vantaggi e soffre le conseguenze dell'incentivazione. Finché l'impresa è pubblica, i suoi eventuali deficit ricadranno sempre sull'azionista pubblico, che è anche l'acquirente-regolatore. Nessun meccanismo che fissi la dinamica dei prezzi o dei sussidi (*price cap* o *subsidy cap*) ha probabilità di funzionare se non c'è un azionariato distinto dal soggetto regolatore.

La messa a punto di un sistema di regolazione ampiamente innovativo rispetto al passato non può prescindere da una complessiva riorganizzazione della Pubblica Amministrazione: a partire da una razionale attribuzione delle competenze, per finire con una revisione degli stessi organismi preposti alla regolazione.

Per altri settori di pubblica utilità, dove è in corso un processo di liberalizzazione e di nuova regolazione, il legislatore ha da tempo scelto di affidare compiti di regolazione ad Autorità indipendenti all'uopo istituite per rendere più credibile l'intero processo, attraverso l'impegno vincolante, costituito dalla rinuncia da parte dell'esecutivo alla possibilità di intervento continuo nella determinazione dei prezzi all'utenza o dei prezzi di accesso alle reti.

Il settore dei trasporti è, in realtà, costituito da un insieme di servizi assai diversi tra loro, e per alcuni comparti, le competenze sono state trasferite alle Regioni e agli Enti locali, che esercitano poteri di programmazione e regolazione. Il carattere così diversificato del settore rende opportuno operare per il potenziamento della capacità di regolazione e di indirizzo dell'amministrazione sia dal punto di vista dell'individuazione dei profili tariffari che della loro applicazione. Ulteriore elemento di attenzione è l'obiettivo di regolare l'accesso a tutte le infrastrutture (rete ferroviaria, aeroporti, porti...), con finalità di garanzia della parità di condizioni per tutti gli operatori in concorrenza.

L'orientamento del legislatore – contenuto nel D.lgs. n.300/99 relativo al riordino dell'organizzazione del Governo – è quello di procedere alla costituzione di Agenzie, destinate a svolgere attività di carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, alle dipendenze del nuovo Ministero delle Infrastrutture, che dovrebbe assorbire le funzioni oggi spettanti ai Ministeri dei Lavori Pubblici e dei Trasporti e della Navigazione, nonché al Dipartimento per le aree urbane.

Appare di importanza decisiva che simili Agenzie o altri organismi di regolazione non replichino competenze dei dipartimenti ministeriali e siano caratterizzate da adeguata indipendenza, con compiti ben delimitati.