

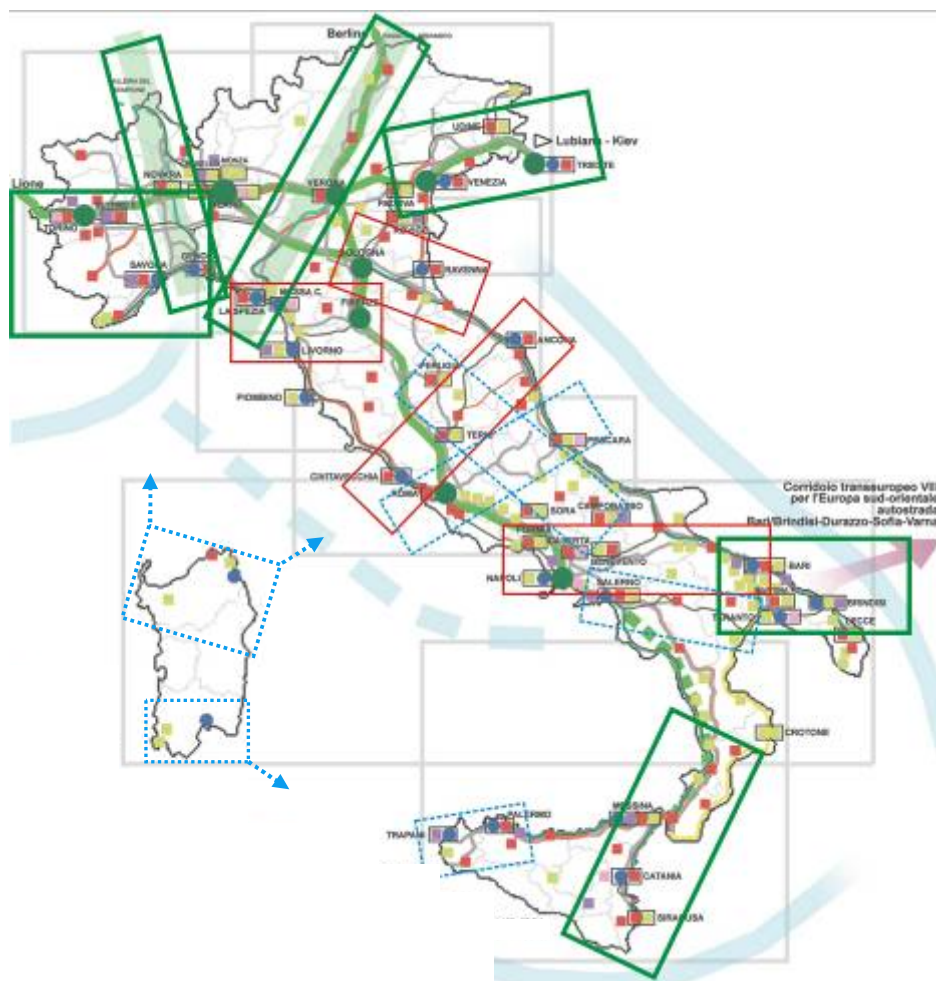


Ministero delle Infrastrutture

INFRASTRUTTURE **P**RIORITARIE

16 Novembre 2006





1. Premessa

L'operazione di complessiva rivisitazione del 1° programma delle infrastrutture strategiche ha preso le mosse, innanzitutto, dalla volontà dell'attuale Governo di definire un quadro generale di scelte infrastrutturali per lo sviluppo del Paese che sia frutto di un processo di programmazione, condiviso e partecipato dalle Regioni e dagli enti locali e territoriali.

Partendo dal fondamentale insegnamento della Corte Costituzionale, reso con la nota sentenza n. 303 del 2003 proprio sulla Legge Obiettivo, si è costruito un utile e necessario percorso con incontri presso i governi regionali dove hanno assunto pieno risalto le istanze e i bisogni espressi dalle realtà territoriali.

Si sono così instaurati, al di là della ritualità dell'intesa da formalizzare in Conferenza Unificata, sedi e momenti di confronto, di comune ragionamenti, riflessioni e approfondimenti in una logica di responsabile, reciproca cooperazione.



Obiettivo comune, in quelle sedi, è stata la convinzione che una programmazione delle reti infrastrutturali destinata ad incidere profondamente sugli assetti territoriali di lungo periodo, oltre ad avere quale riferimento obbligato gli scenari transnazionali, debba nascere da un quadro di opzioni e di scelte in cui i diversi attori del governo del territorio possono riconoscere le proprie istanze, identità e vocazioni.

Ovviamente non si è trattato di una automatica registrazione di proposte e di alternative che avrebbero poi dato luogo ad una disarticolata serie di interventi sganciati da ogni rigorosa verifica di sostenibilità finanziaria.

Infatti, pur nel contesto di una programmazione condivisa e concertata, spetta al Governo assumere scelte responsabili per:

- definire una visione strategica (§ 2);
- argomentare il quadro delle decisioni adottate (§§ 3 e 4);
- ottimizzare il processo di realizzazione degli interventi in funzione della disponibilità nel tempo delle risorse necessarie (§ 5).

2. Gli indirizzi strategici

Le caratteristiche geografiche del territorio peninsulare e insulare italiano, la sua conformazione orografica e, ad un tempo, la densità insediativa, la qualità e il numero di centri urbani, impongono un'idea dello sviluppo del territorio che guardi alle grandi armature infrastrutturali non solo in termini trasportistici, bensì come “opere territoriali”. Vale a dire opere capaci di innescare – per la loro vocazione a radicarsi nel contesto in cui sono inseriti –, diffusi ed equilibrati processi di sviluppo sostenibile.

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

D'altro canto, questa stessa condizione non appare – di per sé - sufficiente a perseguire quegli obiettivi. Ciò in quanto le grandi armature infrastrutturali, caratterizzate da un basso numero di nodi logistici (passeggeri e merci), sono pericolosamente orientate a far nascere nuove marginalità, nei territori non direttamente serviti, e per altro verso impoverire il profilo ambientale di quei territori che, pur attraversati dai fasci infrastrutturali, non si configurano come nodi del sistema.

Per questo i corridoi paneuropei e nazionali devono essere parte di un progetto di sviluppo dei territori che guarda con eguale attenzione sia alle aree più avanzate del Paese sia a quelle che ancora soffrono ritardi nei loro livelli di sviluppo.



In tal senso ogni sforzo deve essere compiuto per potenziare le connessioni delle grandi reti materiali e immateriali sia con i grandi centri urbani sia con quei territori urbanizzati di “secondo livello” su cui concentrare gli sforzi necessari per coniugare competitività e coesione.

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

- potenziare le reti secondarie e il loro collegamento alle reti principali;
- favorire un accesso più equilibrato sul piano territoriale al traffico intercontinentale tramite un’adeguata distribuzione di porti e aeroporti, potenziamento il loro livello di servizio e di collegamento con il retroterra.

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

3. Le linee programmatiche

Le considerazioni esposte permettono di individuare tre linee programmatiche tra loro strettamente integrate e interagenti:

- I. La *prima linea programmatica* riguarda lo sviluppo delle capacità di trasporto e logistiche dell’armatura infrastrutturale del territorio nazionale. Sviluppo di capacità che passa, necessariamente, attraverso il potenziamento e la messa a sistema:
 - a. delle grandi direttrici strategiche e dei relativi nodi di rango internazionale;
 - b. degli assi e dei corridoi di rilevanza nazionale e “transfrontaliera”, con particolare attenzione ai corridoi tirrenico e adriatico ed alle loro diramazioni, alle trasversali peninsulari ed al potenziamento delle connessioni con l’Italia insulare.
- II. La *seconda linea programmatica* affronta l’intreccio tra le grandi direttrici strategiche, le “reti lunghe”, e i territori. Con essa sono definiti i criteri di azione e gli interventi necessari per trasformare le opere infrastrutturali in efficaci strumenti di sviluppo e di coesione territoriale. Questa linea programmatica ha costituito il perno della concertazione da tempo avviata tra Amministrazione centrale ed enti territoriali. L’obiettivo è quello di assicurare al processo di costruzione dei corridoi transeuropei una forte condivisione interistituzionale. Solo attraverso l’integrazione tra politiche nazionali, da un lato, e politiche regionali e locali, dall’altro, è possibile pervenire al rafforzamento dei sistemi



territoriali e delle reti di città, nel contesto della progressiva unificazione dello spazio europeo.

III. Infine, *la terza linea programmatica* ha come obiettivo quello di dare risposta alle domande di accessibilità e di mobilità che provengono dalle due principali macroaree geografiche del Paese. Le regioni centro settentrionali manifestano a chiare lettere l'insostenibilità di una situazione di vera emergenza infrastrutturale. D'altro canto, come è stato ribadito nel QSN e nel Dpof 2007-2011, è necessario orientare, potenziare e accelerare il processo di sviluppo territoriale delle regioni meridionali italiane per trasformarle nelle porte di accesso agli scambi da e verso la sponda meridionale del Mediterraneo. All'interno di questo secondo profilo, egualmente rilevanti diventano le specificità dei territori insulari.

4. Due questioni prioritarie

Gli indirizzi programmatici sopra esposti definiscono contemporaneamente una strategia rivolta al Paese come insieme, come spazio comune, come dato unitario delle politiche nazionali di sistema. D'altro canto, è riconosciuta l'esistenza di due questioni – valutate di rilevanza nazionale – che all'interno del quadro generale richiedono di essere trattate.

- La “*Questione settentrionale*”. È rappresentata da un territorio urbanizzato sempre più esteso, fitto e irregolare, a cui si accompagna una domanda di accessibilità e di mobilità – per persone e merci – debolmente soddisfatta da un'offerta infrastrutturale con gravissimi deficit qualitativi e quantitativi, relativi sia alle connessioni con le “reti lunghe” – Corridoi europei, rotte aeree, rotte marittime ecc. – sia alla mobilità interna dei territori regionali e dei sistemi urbani.

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

Il potenziamento di questi territori passa per la necessità di affrontare e risolvere i problemi della congestione e del complesso delle diseconomie esterne da essa derivate.

- La “*Questione meridionale*”. Negli scenari della globalizzazione, ha assunto termini nuovi. Il nuovo orientamento dei traffici mondiali ha attribuito al Mediterraneo una nuova centralità. Conseguentemente il Mezzogiorno non è più, potenzialmente, un'area marginale, ma può legittimamente aspirare al ruolo strategico di porta europea per i traffici con i paesi del Lontano e Medio Oriente e del Nord Africa.



Questa opportunità richiede l'individuazione di varchi di accesso - portuali e aeroportuali - e di reti di connessione con l'area continentale. L'infrastrutturazione del Mezzogiorno non significa, tuttavia, intervenire solo con grandi opere: strade, autostrade, porti e aeroporti, ma anche attraverso infrastrutture soft di contesto o di prossimità direttamente funzionali all'insediamento, al funzionamento e allo sviluppo del tessuto produttivo.

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

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

5. I criteri di selezione delle priorità

In coerenza con gli indirizzi strategici espressi, la proposta di programmazione degli interventi infrastrutturali per i prossimi anni rispetterà *tre fondamentali criteri di individuazione e di scelta delle priorità*:

- a) la *condivisione* tra i livelli istituzionali nazionale, regionale e subregionale della gerarchia delle priorità di intervento;
- b) la *coerenza* con il disegno generale di programmazione dello sviluppo del territorio nazionale, così come rappresentato dalla individuazione di alcuni *ambiti territoriali strategici*, che trova forza e autorevolezza nell'essere la sintesi critica di un lavoro comune di scrittura tra Stato e Regioni.
- c) lo *stato di avanzamento* e i *livelli di sostenibilità complessiva* degli interventi, nonché la *compatibilità* delle scelte con le risorse effettivamente disponibili e i tempi individuati per il loro impiego, criterio a cui si è conformato il Documento di programmazione là dove, inizialmente, individuava lo “stato di consistenza” delle opere infrastrutturali “avviate”, cioè di quelle che, comunque, necessitano di essere portate a compimento e rese fruibili, al fine di evitare, come ha sottolineato la Ragioneria Generale dello Stato, “la dispersione delle disponibilità finanziarie tra molti interventi la cui completa realizzazione rimarrebbe pregiudicata a causa della mancanza di fondi”. Le opere qualificate come “avviate” sono al loro interno ordinate in:
 - “cantierate”, definite come priorità 0;



Ministero delle Infrastrutture

- “*affidate*”, definite come priorità 1;
- “*in gara*”, definite come priorità 2.

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

Il primo criterio di scelta ha riguardato il partenariato istituzionale Centro/Regioni, richiamato in Premessa.

In numerose occasioni di confronto e di dialogo, tuttora in corso, tra Regioni e Amministrazione centrale è andata progressivamente definendosi un’immagine condivisa del territorio italiano. Si è discusso di come la nuova programmazione degli investimenti in infrastrutture potesse corrispondere ad una vasta, pressante ed articolata domanda di accessibilità, di mobilità, di qualità, che i territori esprimono.

Le priorità di intervento individuate dalle Regioni – e riprese all’interno della proposta di programmazione – incardinano la visione generale ai territori regionali. La visione generale acquisisce, così, valenze ulteriori e si precisa. Si integrano in maniera più stringente anche le indicazioni provenienti dalle programmazioni di settore oltre che dai grandi quadri programmatici elaborati a livello europeo e nazionale, quali, ad esempio, le reti Ten e il Programma per le infrastrutture strategiche.

La riflessione avviata dal Ministero delle Infrastrutture sui temi dell’azione territoriale e sui luoghi di concentrazione di questa, nella prossima programmazione, che ha avuto il suo focus nei lavori preparatori del QSN e che si è progressivamente alimentata dei contributi delle Regioni, ha portato all’individuazione di parti del territorio nazionale, dove è ipotizzabile si possano concentrare le funzioni di eccellenza dell’economia, della conoscenza e dell’innovazione. Sono le aree territoriali del Paese, che sostanziano il secondo criterio, capaci di raggiungere i più alti livelli di competitività e di eccellenza nell’offerta territoriale e nella produzione di ricchezza.

Si è configurata una definizione del territorio nazionale articolata in tre livelli:

- *Piattaforme transnazionali*, attestate sui corridoi transeuropei, che rappresentano gli spazi di saldatura dell’Italia al sistema europeo;
- *Piattaforme nazionali*, individuate sulle trasversali Tirreno-Adriatico, che rappresentano gli spazi di rafforzamento delle connessioni tra Corridoi transeuropei, nodi portuali ed armatura territoriale di livello nazionale;
- *Piattaforme interregionali*, che integrano e completano le piattaforme nazionali, a sostegno dello sviluppo policentrico per il riequilibrio territoriale.

Il disegno generale di programmazione territoriale e settoriale integra e porta a sintesi critica sia le diagnosi di scenario su scala nazionale (dal Master Plan delle reti Ten dei trasporti e dei Corridoi al Piano generale dei trasporti e della logistica alla rete delle



Ministero delle Infrastrutture

autostrade del mare), i programmi delle agenzie nazionali (Anas, Ferrovie dello Stato, Enac, Autorità portuali) e le proposte formulate dalle Regioni d'intesa con gli enti locali.

Resta, infine – terzo criterio di selezione e scelta delle priorità - la necessità di rispettare stringenti obiettivi di qualificazione della spesa pubblica. L'efficacia attesa dall'intervento è stata relazionata ai parametri che meglio rappresentano la qualità del processo decisionale e di realizzazione.

La ricognizione degli interventi infrastrutturali – individuando le priorità su base regionale – dà riscontro – regione per regione - dello stato di consistenza delle opere in modo da consentire, attraverso l'analisi dello stato di avanzamento progettuale e del grado di copertura finanziaria, una puntuale valutazione dell'efficacia dell'intervento in termini di fattibilità tecnico-finanziaria e di rappresentatività economico-territoriale.

In questo quadro, il documento che si propone costituisce il primo fondamentale tassello del percorso fin qui delineato, restituendo in forma sintetica i quadri essenziali delle priorità infrastrutturali individuate a livello regionale.

Spetta ora all'Amministrazione centrale, di concerto con le regioni, armonizzare i diversi quadri regionali per individuare un sistema integrato, coerente con le strategie di sviluppo nazionale, convincentemente fattibile in tempi certi e programmabili, compatibile con le risorse ragionevolmente disponibili, equilibrato e capace di rispondere ai diversi obiettivi programmatici generali e settoriali.

Il lavoro proposto, da un lato, disegna una strategia complessiva del Paese come dato unitario di politica nazionale di sistema, dall'altro, con la stessa intensità, richiede uno sforzo unitario dell'intero Governo per assicurare, nel corso dell'attuale fase di messa a punto della legge finanziaria e nei prossimi anni, lo sforzo adeguato di individuazione e di allocazione delle risorse finanziarie necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di adeguamento e di sviluppo infrastrutturale del territorio italiano.

On.le Antonio Di Pietro