Ministero delle Infrastrutture

INFRASTRUTTURE

Legge 21 dicembre 2001, n.443

DPEF 2007 – 2011

Documento sintetico

Luglio 2006

I N D I C E

- Premessa 3
- Considerazioni generali 4
- La programmazione a medio-breve termine 6
- Il sistema stradale e autostradale 6
- Il sistema ferroviario 8
- Il sistema portuale 11
- I sistemi urbani 12
- L'individuazione delle priorità 14
- I fabbisogni finanziari residui per il raggiungimento delle priorità individuate 16
- La distribuzione territoriale degli interventi prioritari 17
- L'attuazione del Programma e la revisione del quadro finanziario 18

Premessa

Preliminarmente, si ricorda che la presentazione dell'**aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche** (PIS), costituisce adempimento dell'obbligo prescritto dall'articolo 1 della legge n. 443 del 2001 (cd. legge obiettivo).

In sede di prima applicazione della legge, il programma delle infrastrutture strategiche (PIS) è stato approvato con la **delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121**, e, **per gli anni successivi**, l'elenco delle opere è stato integrato ed aggiornato per mezzo di un **apposito allegato al DPEF**.

L'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001 prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate predisponga un programma destinato ad essere inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata, nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Pertanto, lo stesso Parlamento si pronuncia sul programma in sede di esame del DPEF.

Il successivo comma 1-*bis* (aggiunto dall'art. 13, comma 4, della legge n. 166/2002 "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti") prevede che il programma contenga le seguenti indicazioni:

a) l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
b) i costi stimati per ciascuno degli interventi;
c) le risorse disponibili e relative fonti di finanziamento;
d) lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
e) il quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

Nella premessa del documento presentato, il Ministro delle infrastrutture individua le finalità del medesimo di illustrare lo stato di attuazione delle opere, si sofferma sulla tipologie delle medesime e fornisce un **quadro finanziario generale**, segnalando in particolare:

- l'incremento pari a circa il 38 per cento delle risorse necessarie (da 125,861,410 a 173.402395 Meuro) rispetto al programma originario approvato dal CIPE con la delibera n. 121 del 2001;
- a fronte di finanziamenti disponibili pari a 58.471,768 di Meuro, la necessità di 114.930,73 Meuro per completare il programma.

Vengono inoltre evidenziati **due profili di carattere generale, approfonditi nel prosieguo:**

- a fronte del contenuto di carattere generale del programma approvato dal CIPE con la delibera n. 121 del 2001, l'esigenza determinata dall'attuale situazione finanziaria di pervenire all'**individuazione di un numero limitato di opere prioritarie** selezionate secondo criteri di efficacia nell'utilizzo delle risorse;
- i **rilevanti squilibri e dissimetrie nella distribuzione territoriale degli investimenti**.

Considerazioni generali

In termini generali:

- rispetto alla conformazione del programma approvata dal CIPE nel dicembre 2001, si evidenzia la necessità di un'iniziativa di complessiva rivisitazione del Programma delle infrastrutture strategiche volta alla **selezione e all'individuazione delle priorità di intervento**. Ciò a fronte dei sempre più stringenti vincoli di finanza pubblica e al fine di riorientare le previsioni di utilizzo delle risorse disponibili secondo una logica di più mirata efficienza allocativa;
- si afferma l'esigenza di un **approccio strategico sperimentale e integrato dello sviluppo territoriale**, tenendo conto, quale contesto di riferimento, dell'intero territorio europeo e delle azioni definite d'intesa tra gli Stati membri. In tale contesto si inquadra, da un lato un'azione specifica volta a ricondurre alla procedura ordinaria l'approvazione della TAV in Val di Susa, dall'altro il perfezionamento del sistema infrastrutturale di Roma capitale.
- si sottolineano i **gravi squilibri** infrastrutturali, economici, sociali organizzativi **che caratterizzano il territorio italiano**, segnalandosi, in particolare:
    - da un lato, il possibile effetto di ulteriore accrescimento della "vulnerabilità competitiva" e della marginalità territoriale che potrà essere determinato dall'allargamento dell'Unione;
    - dall'altro, l'esigenza di considerare i corridoi paneuropei e nazionali come parte di un progetto di sviluppo dei territori che "guardi con prioritaria attenzione a quelle aree del Paese che, attestate in posizioni di secondo livello rispetto alle grandi reti infrastrutturali, siano ad esse connessi da efficaci infrastrutture di rango nazionale o regionale (esistenti o di progetto), e possano quindi rappresentare i sistemi urbani su cui concentrare gli sforzi necessari a coniugare competitività e coesione".

In tale contesto, vengono quindi delineati tre macro-obiettivi:

- lo **sviluppo delle capacità trasportistiche logistiche delle infrastrutture che interessano il territorio nazionale**, attraverso in particolare il potenziamento delle grandi direttrici strategiche e dei relativi nodi di rango internazionale[1] e degli assi e dei corridoi di rilevanza nazionale e transfrontaliera[2];
- l'attivazione di un presidio istituzionale condiviso, al fine di garantire che i corridoi vengano interpretati e utilizzati non come meri fasci infrastrutturali, ma come occasione per porre in essere **cooperazioni strategiche tra politiche urbane e territoriali**;
- lo sviluppo di **politiche finalizzate ad abbattere le attuali debolezze e i rischi derivanti dalla posizione e dalla conformazione geografica dell'Italia** all'interno del bacino del Mediterraneo. Si evidenzia, in particolare, l'obiettivo di orientare, potenziare e accelerare il processo di sviluppo territoriale delle regioni meridionali "perché le stesse diventino strumento e luogo di esportazione e di opportunità di sviluppo oltre i confini del territorio europei, verso i Paesi nord-africani, dando concreta attuazione allo spirito della nuova Costituzione europea"

➢ si prospetta l'individuazione, anche attraverso il confronto con le Regione, delle **piattaforme territoriali -** ovvero di parti del territorio nazionale nella quale si ipotizza la concentrazione delle funzioni di eccellenza dell'economia della conoscenza e dell'innovazione – articolate su tre livelli (piattaforme transnazionali, attestate sui corridoi transeuropei, nazionali, individuate sulle trasversali Tirreno-Adriatico e interregionali, che integrano e completano le piattaforme nazionali, a sostegno dello sviluppo policentrico per il riequilibrio territoriale).

All'interno di tali piattaforme strategiche, si evidenzia la necessità di concentrare il massimo sforzo di mobilitazione ed integrazione degli investimenti sui "**territori snodo**"[3], i quali vengono descritti come "espressione dei flussi multilivello che connettono materialmente e immaterialmente le diverse località, dove ciascun polo si definisce come punto di incrocio e di commutazione di reti multiple, nodo di densità dentro una gigantesca intersezione di flussi".

Nell'appendice al paragrafo dedicato alle piattaforme strategiche, vengono riportate le proposte di individuazione delle priorità strutturali, fornite dalle Regioni, su richiesta del Ministero. Si tratta di interventi in parte ricompresi nelle intese generali, in parte nuovi, che comunque

[1] Si fa specifico riferimento ai corridoi terrestri transeuropei che interessano il territorio italiano, alle autostrade del mare e agli hub aeroportuali di Fiumicino e Malpensa.

[2] Si dedica particolare attenzione ai corridoi tirrenico e adriatico, alle trasversali peninsulari e al potenziamento delle connessioni con l'Itali insulare

[3] Tali territori vengono indicati sia nel loro stato attuale, sia in una visione futura.

necessitano di una verifica con le Regioni per apprezzarne la fattibilità tecnico-finanziaria e lo stato di avanzamento.

La programmazione a medio-breve termine

Nell'illustrare i **criteri di una prima individuazione degli interventi a medio-breve termine** il documento si sofferma in particolare sui seguenti:

- la **centralità del sistema logistico del Paese come preminenza nazionale** e in particolare la necessità di individuare "una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, integrata, sicura, interconnessa e omogenea, per caratteristiche operative e servizi offerti£;
- la **sinergia tra territori e nodi logistici**, attraverso la connessione dei sistemi urbani e degli insediamenti produttivi alle principali reti per la mobilità di persone, merci, conoscenze;
- l'**accessibilità alle aree periferiche**;
- la **ricognizione dello stato dei meccanismi di valutazione d'impatto ambientale**, anche ai fini del Protocollo di Kyoto.

Il sistema stradale e autostradale

L'Allegato sottolinea come il **trasporto stradale** rappresenti in Europa, e soprattutto in Italia, la **modalità di trasporto principale**, sia in riferimento ai passeggeri che alle merci.

Il trasporto merci e passeggeri sulla rete stradale italiana presenta poi delle **peculiarità** che possono così sintetizzarsi:

- alta concentrazione del traffico su alcune direttrici con fenomeni di congestione, soprattutto al centro-nord e nelle vicinanze dei principali centri urbani;
- distribuzione della domanda di trasporto concentrata prevalentemente nelle regioni del Nord;
- distribuzione delle merci caratterizzata da spostamenti a breve-medio raggio.

Analizzando, pertanto, lo **stato delle infrastrutture autostradali** che rappresenta una parte rilevante della rete fondamentale del sistema stradale italiano, si evidenzia una **distribuzione disomogenea sul territorio nazionale**, con una prevalenza della rete autostradale al Nord (51% della rete), il 17% interessa le regioni del Centro ed il restante 32% è situato al Sud.

Oltre a tale differenziazione territoriale, vengono sottolineate anche **disomogeneità funzionali e prestazionali** della rete stessa, oltre a problemi di

congestione dovuti prevalentemente alla **inadeguatezza di una rete** progettata e realizzata a cavallo degli anni '50/'70 e oramai inadeguata ai volumi di traffico attuali. Tale "situazione di stallo" nello sviluppo della rete autostradale italiana - che aveva registrato gli ultimi importanti investimenti nel 1975 – ha determinato l'aggravarsi del *gap* infrastrutturale con gli altri Paesi europei, reso ancora più significativo in considerazione del fatto che l'Italia possiede un numero di veicoli circolanti per abitante tra i più elevati in Europa.

Nell'Allegato vengono, quindi, evidenziati **quattro principali fenomeni negativi** responsabili delle **criticità del sistema dei trasporti**:

- il forte squilibrio rappresentato dal trasporto su strada;
- la disomogeneità dei servizi nelle diverse zone del Paese, con fenomeni di congestione al Nord e bassi livelli di accessibilità al Sud;
- una rete ferroviaria congestionata su alcune direttrici e intorno alle principali aree metropolitane;
- la crescita continua del traffico con la prevalenza di quello stradale.

Alcune analisi condotte nell'ambito del *Piano della logistica* hanno sottolineato inoltre, come il traffico merci sia in costante aumento e che, in assenza di interventi di potenziamento, si potrebbe arrivare, per il 2010, al collasso del sistema alpino.

Nell'Allegato viene anche evidenziato come il decreto legislativo n. 461 del 29 ottobre 1999 con il quale si è proceduto all'individuazione della rete autostradale e stradale nazionale "non abbia giovato al sistema nel suo complesso". Con il processo di devoluzione introdotto dal decreto è stato, infatti, riorganizzato l'intero sistema viario nazionale affidando alle Regioni nuove competenze in materia di programmazione, realizzazione e gestione della rete viaria che precedentemente erano in capo all'Anas.

L'Allegato offre quindi uno scenario evolutivo ove, in base al Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla cd. legge obiettivo, nonché agli esiti delle "proiezioni territoriali" della Programmazione 2007-2013 sviluppate dal Ministero delle infrastrutture e dalle regioni, vengono presentate le **seguenti criticità**:

- messa a punto delle principali autostrade;
- completamento e potenziamento dei corridoi longitudinali tirrenico ed adriatico e delle dorsali Na-Mi (variante di valico) e Ro- Ve (E45 e E55);
- potenziamento e creazione di bypass di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani (Asti- Cuneo, Pedemontana lombarda, Brescia- Mi, Pedemontana veneta e Passante di Mestre); potenziamento della trasversale Sicilia-Calabria-Puglia;
- ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria;
- completamento degli assi insulari Messina- Palermo, Messina- Siracusa – Gela e Cagliari – Sassari.

Tali criticità, individuate fin dal 2000 dal *Piano Generale dei Trasporti,* sono state successivamente integrate da una serie di ulteriori priorità individuate dalla legge obiettivo, con la quale sono stati privilegiati itinerari strategici sulla base di direttrici di connessione transnazionale individuate in sede europea:

- l'individuazione dell'asse Tirreno Brennero come direttrice strategica;
- un maggiore rilievo alla direttrice Ro-Ve;
- l'individuazione di una serie di itinerari trasversali appenninici in direzione est-ovest per potenziare i collegamenti con gli assi longitudinali (Quadrilatero Marche –Umbria, direttrice Lauria-Contursi-Grottaminarda-Termoli e la bretella tra A1 e A4 Termoli-San Vittore);
- individuazione di una serie di interventi per il decongestionamento dei principali nodi urbani (nodo di Ge e grande raccordo anulare di Roma).

Il sistema ferroviario

Il documento – riportando i dati previsionali disponibili al 20 gennaio 2006 (C.d.A. di approvazione del Budget RFI 2006) da cui emerge come il risultato netto relativo all'esercizio in corso si prospetti negativo - evidenzia le **criticità della situazione economico finanziaria** in cui versa il settore del **trasporto su ferro**.

L'andamento negativo della situazione economico finanziaria del comparto è ricondotta a:

- **tagli dei trasferimenti in conto esercizio** (connessi prevalentemente alle prestazioni di manutenzione della rete) effettuati dalla legge finanziaria per il 2006 (388 Mln. di Euro in meno rispetto a quanto previsto, ai sensi del Contratto di Programma, per l'anno 2005), che si aggiungono a quelli già posti in essere dallo Stato negli esercizi 2004 e 2005 (rispettivamente 75 e 90 Mln. di Euro);
- all'**entrata in esercizio delle prime tratte dell'AV/AC**, considerato che i ricavi non risultano – né appaioni in prospettiva – adeguati a coprire i costi riconducibili anche all'incremento degli ammortamenti e degli interessi sul servizio del debito contratto per la realizzazione delle stesse tratte.

Il documento sottolinea la necessità di riportare il risultato d'esercizio del 2006 in linea con le disposizioni di cui al **d.lgs. n. 188/2003**[4] che prevede il tendenziale **equilibrio tra ricavi e costi**, questi ultimi al netto degli ammortamenti.

[4] Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 recante *Attuazione della direttiva 2001/12/CE, della direttiva 2001/13/CE e della direttiva 2001/14/CE in materia ferroviaria*.

Per quanto riguarda lo **stato di consistenza degli interventi**, il documento individua le "**opere cantierate**" (interventi sui "nodi" nelle principali aree metropolitane, interventi sulle linee storiche connesse alla rete AV/AC, interventi sui principali corridoi: Brennero-Palermo, Lisbona-Kiew, Torino-Milano-Napoli) il cui costo di investimento è pari a Mln 47.073 a fronte di disponibilità per Mln. 44.714, e le **opere in gara** (interventi relativi all' AV/AC nel nodo di Firenze), il cui costo di investimento è pari a M1n, 1.838 a fronte di disponibilità per Mln. 1.645.

Il documento precisa, quindi, che - in presenza di perduranti limiti di finanza pubblica, e alla luce dall'esigenza di rispettare l'equilibrio di bilancio imposto per legge – "RFI dovrebbe opportunamente predispone un programma di **rimodulazione** "intelligente" dei propri investimenti, nel senso di una maggiore efficacia e selettività degli stessi, definendo un **ordine di priorità** attraverso metodologie di valutazione di tipo economico-finanziario coerenti con quelle utilizzate dall'Unione europea"[5].

Relativamente al **trasporto merci su ferro**, il documento evidenzia come nei collegamenti internazionali l'arco centrale alpino sia caratterizzato da un **elevato grado di criticità** in termini soprattutto di fragilità delle infrastrutture, e come si registri una difficoltosa **interoperabilità** dei treni attraverso i confini nazionali, che coinvolge l'intera rete ferroviaria europea. Ne discende che la maggior parte, dei traffici internazionali si sviluppa al di sopra della trasversale Torino - Milano - Verona - Padova, concepita come linea di interscambio ferrovia-strada. Al di sotto di essa, infatti, hanno origine e destinazione poco più dell'8% del totale dei treni internazionali, con conseguenti ripercussioni sul traffico stradale sulle relazioni nord-sud.

Con riferimento alla **rete ferroviaria per il Sud**, il documento evidenzia l'opportunità di un nuovo progetto organico di trasformazione per la rete ferroviaria del Mezzogiorno d'Italia che deve essere del tutto coerente ed integrato appieno nella visione di sistema.

In tale contesto, assume particolare importanza lo sviluppo della **rete delle autostrade del mare**, atteso che la cooperazione tra sistema ferroviario e sistema dei porti/retroporti, con chiare priorità a livello nazionale, è vitale per rispondere agli obiettivi strategici di **un nuovo ruolo del Mediterraneo**.

---

[5] Alla luce di tali criteri, sono già stati ridefiniti i progetti di adduzione del traffico ferroviario tra Battipaglia e Reggio Calabria (AV/AC light) ed è stata indicata al CIPE l'opportunità di destinare, prioritariamente rispetto ad altri investimenti sulla rete siciliana, risorse finanziarie al collegamento ferroviario Palermo-Catania (come tratto di completamento del Corridoio n. 1).
Tali criteri segnalano, inoltre, la necessità di dare priorità - oltre agli interventi di manutenzione straordinaria dell'infrastruttura ferroviaria ed al prosieguo degli interventi di sicurezza - al completamento di alcuni importanti collegamenti internazionali e nazionali, nonché dei grandi nodi urbani.

Per quanto riguarda il tema della **logistica**, il documento rileva come già nel Patto per la Logistica sia stato attribuito scarso rilievo alla **programmazione dell'offerta di infrastrutture**, alla considerazione degli **impatti territoriali** degli interventi, all'**armonizzazione degli interessi** tra la sfera privata - in particolare, gli interessi degli operatori dell'autotrasporto - e la sfera pubblica - in particolare per ciò che concerne la rappresentanza degli interessi diffusi sul territorio. L'indebolimento delle relazioni tra servizio e infrastruttura può diventare causa di una progressiva e preoccupante **polarizzazione di interessi**: da una parte, le rappresentanze delle forze economiche e professionali presenti lungo la catena logistica; dall'altra, le istituzioni regionali e locali, preoccupate dell'impatto crescente che le infrastrutture logistiche producono sugli equilibri territoriali.

Si tratta di uno scenario che risulta in controtendenza rispetto a processi di positiva integrazione tra politiche della logistica e politiche territoriali, in via di progressiva diffusione sia in Italia sia, soprattutto, all'estero.

Pertanto, occorre – secondo quanto riportato nel documento - dare nuovo impulso all'**attività di confronto strategico** e di impostazione della nuova programmazione comunitaria 2007-2013, che dalla primavera del 2005 ha visto impegnate - in tavoli tematici e gruppi di lavoro - le Regioni e Province autonome, le Amministrazioni centrali, insieme gli Enti locali e alle parti economiche e sociali[6].

Il sistema aeroportuale

Il documento evidenzia che i dati di traffico relativi all'anno 2004 confermano, come già registrato nel 2003, il ***trend* di crescita** del settore del **trasporto aereo commerciale,** sia per quanto riguarda i movimenti degli aeromobili che per quanto concerne i passeggeri e le merci.

Nello specifico del **comparto cargo**, si registra una forte crescita dei flussi aerei provocata soprattutto dal rapido processo di globalizzazione dell'economia, che assegna ai trasporti su lunga distanza un ruolo strategico. Si assiste così ad una evoluzione delle reti delle maggiori compagnie aeree detta ***hub & spoke***[7]: attraverso tali reti si riducono i collegamenti necessari per l'interscambio delle merci e gli impatti negativi sul costo e sul servizio generati dalle rotture del carico.

---

6 Il documento sottolinea come in quella sede è stato riconfermato che la logistica è tra le "priorità di rilievo nazionale per la programmazione e sviluppo delle aree urbane" ed occorre promuovere una politica generale di investimenti in opere infrastrutturali di trasporto che riguardi le grandi opere ma che sia vocata anche verso lo sviluppo del cosiddetto "ultimo miglio ", quegli interventi minori o complementari (nodi ferroviari e stradali, hinterland portuali, ecc.) che consentono ad un insieme di direttrici di forza di assurgere a sistema.

7 Il metodo H&S richiede la concentrazione dei traffici su pochi punti (*hub*) dove le merci vengono smistate verso strutture periferiche (*spoke*), da cui hanno poi origine le consegne finali su brevi itinerari terrestri.

Nel documento si sottolinea come – dopo la generalizzata crisi dei traffici - nel corso del 2004 tutte le maggiori compagnie sono tornate a registrare crescite costanti del traffico cargo, grazie soprattutto alla forte espansione del mercato asiatico e alla ripresa economica statunitense.

Nel biennio 2003/2004 il traffico negli aeroporti merci italiani è aumentato, grazie anche al potenziamento infrastrutturale di alcuni scali, e si è registrata anche una maggiore presenza delle compagnie italiane sul mercato[8].

Il documento allegato precisa preliminarmente che, nel corso degli ultimi dieci anni, gli interventi sugli aeroporti italiani sono stati realizzati, o sono in fase di realizzazione, con diverse fonti finanziarie pubbliche, nazionali e comunitarie, e con risorse rese disponibili dalle società di gestione aeroportuali.

Al fine dell'**incremento della capacità di movimentazione merci** da parte del sistema aeroportuale, si ritiene fondamentale integrare pienamente le **infrastrutture aeroportuali nella rete logistica nazionale**, attraverso la definizione di un **piano di sviluppo del settore** che eviti la parcellizzazione delle iniziative e consenta di recuperare quote di mercato significative. In particolare, un'opzione potrebbe essere quella di investire sui due *hub* principali (Malpensa e Fiumicino) affinché essi possano conquistare quote significative di traffici di merci attualmente gravitanti sull'Europa centrale.

Il sistema portuale

Il documento fa presente come, a seguito del recupero di interesse nei confronti delle rotte e degli scali mediterranei da parte delle compagnie di navigazione commerciale, i porti italiani hanno registrato negli anni '90 tassi di crescita in generale superiori a quelli dei porti concorrenti. Diversamente, negli ultimi anni, si registra un **significativo rallentamento** degli incrementi di TEU movimentati nei porti italiani, rispetto alle variazioni percentuali dei porti concorrenti.

---

[8] Il documento sottolinea come - sebbene il settore sconti la difficoltà di creare un sistema di *hub and spoke* competitivo rispetto ai maggiori aeroporti europei - funzione demandata in Italia agli scali di Malpensa e Fiumicino - sia stata avviata una politica di ampliamento delle infrastrutture con la realizzazione in entrambi gli scali di due Cargo City, con l'obiettivo di integrare la struttura aeroportuale con un terminale intermodale ed un polo di logistica ad alto valore aggiunto.
Il documento evidenzia, altresì, come, nel contempo, il sistema aeroportuale italiano abbia assistito all'espansione degli scali di media grandezza, in particolare quelli prossimi ai distretti industriali che sviluppano traffici con il Far East e come le buone previsioni di crescita del settore abbiano prodotto negli ultimi anni importanti iniziative per il potenziamento della flotta *all*-cargo italiana: tali iniziative dovrebbero sottrarre quote di mercato ai vettori stranieri e garantire un maggiore flusso di merci attraverso scali italiani.

Per quanto riguarda le “**Autostrade del Mare**”, il documento sottolinea come tale tipologia di trasporto – basata su un sistema di **trasporto marittimo Ro/RO**[9] - si presenta come una possibile alternativa al trasporto "tutto strada" trasferendo quote di traffico, con riferimento agli spostamenti di medio-lunga distanza.

Il documento riassume nei seguenti punti le **opportunità** dell'utilizzo del sistema di trasporto marittimo RO/RO:

- **costi minori** rispetto al sistema "tutto strada" nel caso di imbarco sui traghetti dei soli semi-rimorchi sulle medio-lunghe distanze;
- abbattimento notevole dei **tempi del trasporto marittimo**, grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie offerte dall'ingegneria navale;
- forte riduzione dei **costi ambientali del trasporto** e riduzione del traffico di mezzi pesanti;
- **investimenti contenuti** per l'ammodernamento o la realizzazione delle infrastrutture necessarie per poter accogliere tale tipologia di traffico;
- possibile **combinazione di servizi passeggeri e merci** che può contribuire a ridurre la variabilità degli effetti economici legati alla stagionalità dei traffici turistici e contribuire a bilanciare i periodi di bassi traffici merci.

Circa le criticità che caratterizzano tale tipologia di traffici, il documento indica come tali:

- i **costi complessivi** quando vengono utilizzati come unità di carico gli autotreni completi;
- le difficoltà nell'organizzare il bilanciamento dei traffici portuali e stagionalità dei traffici;
- le **barriere all'entrata** legati alla complessità organizzativa della catena logistica efficiente ed efficace per trasportatori di piccole e medie dimensioni;
- il **numero limitato** di linee economicamente fattibili.

I sistemi urbani

Nella **fase di avvio del Programma delle infrastrutture strategiche** di cui alla legge obiettivo, gli **interventi per i sistemi urbani hanno privilegiato**

[9] Il documento precisa come nel caso del trasporto combinato strada/rotaia, anche nel trasporto Ro/Ro, il punto di forza è legato alla possibilità di realizzare il trasporto dell'unità di carico senza motrice e senza autista, consentendo una sensibile riduzione dei costi. Infatti, le tariffe del trasporto marittimo sono calcolate sulla lunghezza del mezzo e, di conseguenza, evitare il trasporto della motrice permette una riduzione della tariffa di circa il 25% e di poter utilizzare l'autista e la motrice per altri trasporti. Il trasporto di veicoli completi con autisti al seguito viene operato di norma su percorsi brevi o per carichi speciali (frigoriferi o chimici, ad esempio) a causa dei maggiori costi di coordinamento con altri operatori specializzati.

tipologie di opere, come per esempio i trasporti rapidi nelle grandi aree metropolitane, che potessero **risolvere le condizioni più critiche di mobilità**.

L'Allegato sottolinea la necessità di ultimare gli interventi avviati e, nel contempo, di programmare interventi in grado di "infondere nuovo impulso allo sviluppo policentrico e reticolare del territorio nazionale", privilegiando i **sistemi territoriali ed urbani di secondo livello**.

Il documento ritiene necessario, pertanto, integrare sinergicamente la localizzazione delle infrastrutture e lo sviluppo delle reti città attraverso:

- un **potenziamento delle reti secondarie** ed il loro **collegamento con le reti principali**, anche in vista dell'attuazione e dello sviluppo delle stesse reti primarie;
- favorire un accesso più equilibrato al traffico intercontinentale tramite un'**adeguata distribuzione dei porti marittimi ed aerei** (*global gateways*) ed il potenziamento dei servizi e dei collegamenti con la terraferma.

In relazione a tali priorità dei sistemi urbani, si sottolinea come più che ad un pacchetto di singoli interventi sarebbe opportuno **progettare "sistemi di azioni"** o "assi di finanziamento" riferiti a specifici profili di crisi o di opportunità, ponendosi quale obiettivo strategico quello di attuare **progetti in grado di soddisfare almeno tre priorità**:

- **sostenere l'apertura europea ed internazionale delle città e delle reti urbane**, attraverso una efficace connessione dei sistemi territoriali di secondo livello con le infrastrutture nazionali o regionali e attraverso una preferenza verso le città medie che, per le loro peculiarità, mostrano di saper cogliere con maggiore tempestività le esternalità dei grandi corridoi;
- **rafforzare il carattere dei territori urbani come luogo di produzione dei beni pubblici**. Servizi collettivi, offerta residenziale differenziata, attrezzature pubbliche e private devono essere, pertanto, finalizzate alla competitività economica ed alla coesione sociale;
- **dar valore alle parti più fragili/critiche del territorio nazionale**, mediante l'individuazione e la promozione di azioni specifiche rivolte ai "territori di margine" quali le periferie urbane o le aree a più forte tensione abitativa, gli insediamenti produttivi abbandonati ed i paesaggi a rischio.

L'individuazione delle priorità

Nei capitoli 4 e 5 del documento allegato il Governo effettua una valutazione prospettica dello stato delle grandi opere, finalizzata all'individuazione delle priorità per l'immediato. A tal fine le opere vengono raggruppate in diverse "macroclassi" a seconda dello **stato di avanzamento e** del loro **ordine di priorità**, evidenziando il **fabbisogno finanziario residuo** per il loro completamento (indicato nel capitolo 6 – Tabella riepilogativa fabbisogni finanziari).

Nel **capitolo 4**, infatti, vengono individuate le opere che hanno già superato le fasi preliminari (definibili come **opere avviate**), e che si trovano – alla data del 9 maggio 2006, termine di riferimento dell'allegato – in una delle seguenti fasi:

- in gara (elencate in dettaglio nell'allegato 3);
- affidate, vale a dire quelle opere per le quali la gara si è già conclusa con l'individuazione del soggetto realizzatore (elencate in dettaglio nell'allegato 2);
- cantierate, cioè in corso di esecuzione (elencate in dettaglio nell'allegato 1).

Di tali opere il Governo "prende atto", nel senso che riconosce la necessità di portarne "a conclusione l'iter procedimentale e attuativo" in conseguenza delle obbligazioni assunte.

La **conclusione di tali opere** rappresenta, quindi, la **principale priorità** da perseguire nello svolgimento del Programma.

Con riferimento a tali opere viene poi sottolineato che il fabbisogno finanziario residuo appare addebitabile ad un **numero ridotto di opere**: il *Quadrilatero Marche-Umbria*, la *Linea C della metropolitana di Roma*, l'*Asse autostradale Messina-Siracusa-Gela: tronco Catania-Siracusa*, *Hub portuale di Trieste*.

Nel **paragrafo 5.1** vengono invece individuate[10] le **opere sui nodi** (schemi idrici, hub, snodi ferroviari e sistemi urbani, elencati in dettaglio nell'allegato 7) che, già approvate dal CIPE, seppure in una fase di avanzamento non avanzata, sono considerate **prioritarie** sulla base dei seguenti criteri:

- tipologia funzionale;
- stato di avanzamento in termini progettuali e di disponibilità di risorse;
- capacità di completamento di altri interventi già partiti, al fine di evitare le cosiddette incompiute.

Si segnala, con riferimento agli schemi idrici, che nella parte introduttiva del capitolo 5, il Governo riconosce a tale intervento una sorta di priorità delle priorità

[10] L'individuazione viene operata a partire dall'insieme delle opere elencate nell'allegato 4 relativo alle "altre opere".

indicate nel capitolo, nel momento in cui afferma che è "indispensabile perseguire il completamento dell'intero pacchetto di opere relativo agli **schemi idrici del Mezzogiorno**".

Nel **paragrafo 5.2** vengono invece individuati[11] quegli **interventi** (già approvati dal CIPE) **sulle reti strettamente connessi alle opere individuate sui nodi** e che sono considerati prioritari.

Tali interventi (elencati in dettaglio nell'allegato 8) vengono considerati prioritari nella misura in cui contribuiscono "in maniera decisiva alla creazione di un sistema", visto e considerato che "la somma delle opere avviate di cui assicurare il completamento e le opere di cui perseguire la realizzazione non sembra assurgere al rango di sistema, proprio per l'assenza di investimenti sul sistema connettivo".

Nello stesso paragrafo viene sottolineato che la maggior parte del fabbisogno residuo riguarda **opere che presentano un orizzonte temporale di lungo termine** (oltre il 2011) per il completamento e la piena funzionalità[12].

Nel **paragrafo 5.3**, infine, gli stessi criteri utilizzati per l'individuazione delle priorità con riferimento alle opere su nodi e reti vengono utilizzati per esaminare l'insieme delle **opere non ancora approvate dal CIPE**, al fine dell'individuazione di fabbisogni finanziari da reperire nel medio-lungo periodo per il completamento delle priorità dell'intero programma.

Si noti che per "opera approvata dal CIPE" si intende un'opera per la quale è intervenuta una specifica delibera del CIPE.

L'**elenco completo delle opere approvate dal CIPE** è riportato nell'allegato 5, di cui gli allegati 1-4 costituiscono gli "stralci prioritari" individuati secondo quanto illustrato nei capitoli 4 e 5.

Si ricorda, altresì, che l'intero universo di riferimento del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) è attualmente costituito dalla **delibera CIPE n. 130 del 6 aprile 2006**[13], attualmente in fase di registrazione, che ha provveduto ad aggiornare la delibera CIPE n. 121/2001.

Si ricorda che l'allegato 6 espone invece l'elenco delle opere ultimate, che comprende l'*Asse autostradale Messina-Palermo: completamento* e l'opera *Schemi idrici Sardegna - Interconnessione Tirso-Flumendosa.*

---

[11] L'individuazione viene operata a partire dall'insieme delle opere elencate nell'allegato 4 relativo alle "altre opere".

[12] L'elenco di tali opere è indicato nell'allegato 9.

[13] Il testo della delibera e dei relativi allegati sono disponibili nel sito internet del CIPE ai seguenti indirizzI:
http://www.cipecomitato.it/delibere/E060130.doc;
http://www.cipecomitato.it/delibere/E060130allegati.xls.

I fabbisogni finanziari residui per il raggiungimento delle priorità individuate

La **tabella riepilogativa** dei fabbisogni finanziari (riportata nel capitolo 6) evidenzia i fabbisogni finanziari residui per il **completamento delle opere prioritarie** individuate nei capitoli 4 e 5.

Dalla tabella (rielaborata qui di seguito), risulta un **fabbisogno totale da finanziare** pari a **23,66 miliardi di euro**.

Tale importo rappresenta una quota preponderante (87,6%) del residuo da finanziare con riferimento all'insieme completo delle opere approvate dal CIPE (pari a 27 miliardi di euro)

Ai 23,66 miliardi di euro citati poi, andrebbero aggiunti i fabbisogni individuati nel paragrafo 5.3 per il completamento degli interventi non ancora approvati dal CIPE, ovvero 18,32 miliardi di euro per interventi sui nodi, nonché circa 23 miliardi di euro per interventi relativi ai sistemi stradali e ferroviari di connessione, per un totale complessivo di circa 65 miliardi di euro.

Fabbisogni finanziari residui per gruppi di opere *(importi in Meuro)*

Gruppi di opere	***Fabbisogno residuo***
Opere avviate	
Opere cantierate[14]	*3.182,69*
Opere affidate	*2.489,97*
Opere in gara	*210,17*
Totale "opere avviate"	**5.882,83**
Opere prioritarie sui nodi	
Di cui parzialmente finanziate	*1.982,62*
Di cui approvate in linea tecnica	*1.421,33*
Totale "opere prioritarie sui nodi"	**3.404,35**
Opere a rete connesse alle opere prioritarie sui nodi[15]	
Di cui parzialmente finanziate	*5.361,83*
Di cui approvate in linea tecnica	*9.010,97*
Totale "opere a rete connesse alle opere sui nodi"	**14.372,80**
TOTALE OPERE PRIORITARIE	**23.659,98**

[14] Tale dato è comprensivo dell'importo relativo al Mose di Venezia, per il quale si registra un residuo da finanziare di 2.623,76 milioni di euro.

[15] Di tale importo, solamente 3.221,15 milioni di euro riguardano opere realizzabili entro il 2011. L'elenco di tali opere è contenuto nell'allegato 9.

Con riferimento al quadro finanziario, si osserva che si fa riferimento al fabbisogno residuo, senza alcuna indicazione circa le modalità di reperimento di tali risorse e circa il contenuto della prossima manovra finanziaria.

La distribuzione territoriale degli interventi prioritari

Nei capitoli 4 e 5 viene fornita anche un'analisi territoriale degli interventi individuati, presentata attraverso una serie di tavole cartografiche che evidenziano la localizzazione delle opere e consentono di "analizzare l'impatto dell'intero insieme di opere considerato sul sistema delle piattaforme territoriali e dei territori-snodo".

L'analisi delle tavole cartografiche evidenzia che la maggioranza delle opere individuate (si vedano, in proposito, la Fig. 21 relativa alle opere già approvate dal CIPE, e la Fig. 29, che include anche le opere non ancora approvate) ricade nell'ambito delle piattaforme territoriali strategiche e dei territori-snodo individuati.

In particolare, con riferimento agli interenti sui nodi individuati nel paragrafo 5.1, il Governo afferma che "la totalità delle opere individuate ricade nell'ambito delle piattaforme territoriali strategiche e solo tre interventi non riguardano i territori-snodo individuati".

Si segnala, infine, che nel commentare la Fig. 21, che mostra la localizzazione delle opere prioritarie (secondo le indicazioni rivenienti dal capitolo 4 e dai paragrafi 5.1 e 5.2) già approvate dal CIPE, il Governo evidenzia che "l'immagine che emerge presenta rilevanti squilibri e dissimmetrie, specie sotto il profilo dell'articolazione territoriale della spesa" (come viene sintetizzato nella tabella che segue) e che "ciò rafforza la necessità di valutare l'opportunità di perseguire, oltre ad un forte ri-orientamento strategico della Legge Obiettivo, anche una decisa integrazione del disegno di insieme attraverso l'individuazione di interventi mirati, condivisi a tutti i livelli, ad elevato tasso di realizzabilità e di dimostrata valenza strategica".

Si ricorda, in proposito, che l'**art. 1, comma 1, della legge n. 443/2001**, dispone - tra l'altro - che "Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma, il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale".

Articolazione territoriale della spesa

	Nord	**Centro**	**Sud**	Totale
% dell'investimento complessivo	77	13	10	100
% del fabbisogno residuo totale	68	24	8	100

L'attuazione del Programma e la revisione del quadro finanziario

Nella tabella intitolata "opere approvate dal CIPE dal 31/10/2002 al 09/05/2006 – riepilogo" compare una sezione dedicata ad evidenziare i principali dati circa lo stato di attuazione del programma.

Nella tabella che segue vengono evidenziate le fasi di avanzamento delle opere (in termini di costo delle stesse) per le quali è stato approvato il progetto:

Stadi di avanzamento delle opere

Stadi di avanzamento	Importo delle opere *(milioni di euro)*	% rispetto al totale
Opere in progettazione	59.003,13	46,88
Opere in gara	3.829,64	3,04
Opere affidate	15.278,91	12,14
Opere cantierate	10.103,20	8,03
Opere ultimate	717,09	0,57
Totale opere con progetto approvato	**88.931,97**	**70,66**
Totale opere comprese nel PIS (Delibera CIPE n. 121/2001)	**125.861,41**	**100,0**

Tale valutazione è basata sul totale indicato nella delibera CIPE n. 121/2001, i cui importi sono tuttavia stati di recente aggiornati con la **delibera CIPE n. 130 del 6 aprile 2006**[16], attualmente in fase di registrazione.

Prescindendo dalle singole opere, gli importi a livello dell'intero programma desumibili dalla delibera risultano:

Quadro finanziario aggiornato *(milioni di euro)*

	Delibera CIPE n. 121/2001			**Delibera CIPE n. 130/2006**	
	Costo	Disponibilità		Costo	Disponibilità *(di cui L.166/02)*
Totale nazionale	125.861,4	11.866,4		173.402,4	58.471,8 *(8.980,5)*
Mezzogiorno	56.670,4	6.237,8		65.119,7	24.506,0 *(3.678,9)*
% sul totale nazionale	45,0%	52,6%		37,6%	41,9% *(41,0%)*

Si fa notare, in proposito, come le percentuali indicate per il Mezzogiorno siano coerenti con quanto previsto dall'**art. 13 della legge n. 166/2002**, secondo cui nel finanziare il Programma le risorse stanziate devono essere destinate, ai fini del soddisfacimento del principio di addizionalità, per almeno il 30 per cento al Mezzogiorno.

[16] Si ricorda nuovamente che il testo della delibera e dei relativi allegati sono disponibili agli indirizzi www.cipecomitato.it/delibere/E060130.doc e www.cipecomitato.it/delibere/E060130allegati.xls.