

Programmi innovativi per la riqualificazione urbana e lo sviluppo sostenibile del territorio. Tali programmi tendono a coniugare il processo di trasformazione del territorio con il riequilibrio ambientale e lo sviluppo economico.

## **2. L'attuazione delle riforme amministrativa e di bilancio.**

Il livello di attuazione delle riforme, amministrativa e di bilancio, non si presenta soddisfacente per i tre Ministeri che concorrono a formare il comparto all'esame.

La carenza di direttive programmatiche, coerenti con i principi relativi alla riforma della pubblica amministrazione ed al nuovo sistema dei controlli di gestione, costituisce un fattore negativo, anche per una efficace, ormai prossima riorganizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato. E' mancato, ancora una volta, il necessario raccordo tra misure programmatiche del D.P.E.F., note preliminari al bilancio, direttive generali ed esame del rendiconto sotto i nuovi profili gestionali, ai fini della verifica dei parametri riferibili all'efficienza-efficacia-economicità dell'azione amministrativa.

A tale situazione di carenza programmatoria, cui consegue anche una rilevante mancanza di coordinamento, si aggiunge un insufficiente svolgimento dei monitoraggi sull'andamento delle gestioni, da imputare anche alla pluralità di sedi istituzionali ed amministrative coinvolte, che non sembra abbiano finora avviato sinergiche operazioni di conoscenza e validazione dei dati. Tale ultimo aspetto, d'altra parte, è strettamente correlato al primo; e la Corte ha più volte evidenziato l'importanza dell'acquisizione di informazioni congruenti ed aggiornate, poiché funzionali a scelte programmatiche e al complessivo impatto amministrativo.

In particolare, per il Ministero dei trasporti e della navigazione, le misure programmatiche a livello di note preliminari di bilancio, per l'esercizio 2000, sono inadeguate, anche se il Ministero, per la prima volta, con la nota preliminare 2001, sembra avere invertito la tendenza ad una scarsa attenzione a tale centrale momento di pianificazione ed organizzativo. Le direttive generali risultano emanate ad esercizio inoltrato; anche se esse dimostrano una coerenza descrittiva con le competenze normative riguardanti i centri di responsabilità, non costituiscono ancora una base sufficientemente definita per la individuazione di parametri finanziari, economici e strumentali, riferibili ai centri di gestione delle risorse e dei servizi.

Per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici, nonostante la particolare attenzione dedicata dal Ministero, negli anni scorsi, in ordine all'attuazione del disegno di riforma, amministrativa e di bilancio, configurata dal d.lgs. n. 29/1993 e dalla legge n. 94/97, per un recupero di efficienza dell'azione amministrativa, si sono riscontrati rilevanti ritardi nella emanazione della direttiva generale per il 2000. Ciò peraltro non ha comportato inefficienze sul piano dell'accumulo di residui di stanziamento.

Anche per il Ministero dell'ambiente, la valutazione non è positiva, in quanto non risulta che tale Amministrazione abbia dedicato particolare cura a tale strategico momento di pianificazione delle attività.

La riforma introdotta con il d.lgs. n. 300 del 1999, seguita dai regolamenti di attuazione per la riorganizzazione dell'intero comparto dei Ministeri, rende ancora più urgente l'adeguamento dei nuovi criteri di misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, in dipendenza di un sistema di programmazione più complesso e finalizzato al coordinamento di settori organici delle politiche pubbliche di indirizzo dell'economia, anche per un più efficace raccordo con le funzioni programmatiche e di gestione di risorse per i trasporti, ora assegnate ad organismi diversi dallo Stato, nonché di ripartizione delle funzioni tra Ministero ed Agenzie.

Va, in proposito, osservato che la legge di riordino e di accorpamento tende sempre più a rendere l'ambiente un elemento essenziale per calibrare la crescita della politica del territorio verso uno sviluppo sostenibile delle infrastrutture e dell'economia del Paese.

### **3. Le politiche pubbliche di settore.**

#### *3.1 Le politiche delle infrastrutture.*

Negli ultimi dieci anni, si è manifestata una riduzione dell'impegno finanziario dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche nella realizzazione di nuove infrastrutture, evidenziato dal fenomeno dell'accumulo dei residui di stanziamento.

Solo alla fine degli anni '90 si sono registrati segni di miglioramento.

Secondo i dati della “Federation de l’industrie europeenne de la construction”, nel nostro Paese, gli investimenti rappresentano l’1,5% del PIL (nel 1990 era il 2,3%), inferiore di 1,1 punti rispetto alla media dei principali Paesi europei.

La rete ferroviaria italiana, rispetto a quella dei cinque Paesi che possiedono il 76% del totale (Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Spagna), si pone al quarto posto (con una estensione pari a 16.080 km), precedendo la Spagna (12.303 km), ma ben al di sotto di Germania (38.127 km) e Francia (31.724 km).

Analizzando i dati relativi alla rete autostradale e ferroviaria dell’Unione Europea per Paese (riferiti al 1995), il ritardo italiano rimane consistente. In rapporto agli abitanti, la rete ferroviaria italiana è del 33% inferiore alla media Europea. Anche l’estensione delle autostrade, in rapporto ai veicoli circolanti si pone di 12 punti percentuali al di sotto della media Europea, pur se, in termini chilometrici, l’Italia presenta una disponibilità di autostrade per abitante soddisfacente.

Dal raffronto comparativo del traffico merci indicato nella tabella che segue, si evidenzia lo squilibrio tra trasporto su gomma e trasporto su ferro; più dinamiche sono le tendenze dell’autotrasporto, che ha quasi integralmente acquisito l’incremento di domanda registrata nel periodo 1990-96. Infatti, in termini percentuali l’autotrasporto merci incide nella misura del 64,61 % del totale (le vie d’acqua incidono nella misura del 19,10%, la navigazione aerea dello 0,01%, la rotaia del 16,28%).

<i>Modalità di trasporto</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Impianti fissi	33.009	36.981	36.662	38.788	38.457
Su strada	124.209	137.254	139.863	142.270	152.592
Vie d’acqua	35.783	35.442	40.003	44.664	45.112
Navigazione aerea	33	30	31	30	33
Totale generale	193.034	209.707	216.559	225.752	236.193

### *3.2 Gli investimenti dello Stato in infrastrutture nell’ultimo decennio.*

Nell’ultimo decennio, si è progressivamente ridotto l’impegno economico dello Stato e delle amministrazioni pubbliche per la realizzazione di nuove infrastrutture, accompagnato da una crescente difficoltà a tradurre gli stanziamenti in spesa effettiva, come ha dimostrato il costante accumulo di residui di stanziamento. Tale tendenza ha mostrato miglioramenti solo a partire dal 1997. Secondo dati elaborati dall’Associazione nazionale costruttori edili (Ance) sui conti economici nazionali

SEC95, nel 1999, gli investimenti in opere pubbliche in Italia - come indicato nella tabella che segue - sono risultati pari a 31.052 mld di lire. Si tratta, peraltro, di un livello inferiore del 25% circa, in quantità, rispetto al 1990. Tali investimenti rappresentano l'1,5% del PIL (nel 1990, era pari al 2,3%), a fronte di una media dei principali Paesi europei pari al 2,7%<sup>1</sup>.

## Investimenti costruzioni

(miliardi di lire)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
<b>Valori correnti</b>							
Costruzioni	149.202	158.379	159.322	161.649	168.734	180.562	189.759
Abitazioni	88.253	89.185	88.777	89.512	92.622	97.874	102.379
altre costruzioni	60.949	69.194	70.545	72.137	76.112	82.688	87.380
fabbricati non residenziali	34.653	42.817	42.893	42.946	45.060	49.621	52.640
opere pubbliche	26.296	26.377	27.652	29.191	31.052	33.067	34.740
<b>Valori prezzi 1995</b>							
Costruzioni	149.202	154.535	151.520	151.156	155.434	161.087	165.163
Abitazioni	88.253	87.001	84.527	83.993	85.486	87.586	89.383
altre costruzioni	60.949	67.534	66.993	67.163	69.948	73.501	75.780
fabbricati non residenziali	34.653	41.790	40.733	39.985	41.411	44.108	45.652
opere pubbliche	26.296	25.744	26.260	27.178	28.537	29.393	30.128
<b>Variazioni % in quantità</b>							
Costruzioni		3,6	-2,0	-0,2	2,8	3,6	2,5
Abitazioni		-1,4	-2,8	-0,6	1,8	2,5	2,1
altre costruzioni		10,8	-0,8	0,3	4,1	5,1	3,1
fabbricati non residenziali		20,6	-2,5	-1,8	3,6	6,5	3,5
opere pubbliche		-2,1	2,0	3,5	5,0	3,0	2,5

\* Previsioni Ance.

Le elaborazioni sono dell'Ance su conti economici nazionali SEC 95.

Il confronto tra investimenti in opere pubbliche e PIL, effettuato nell'arco di un decennio, mette in evidenza che, nel periodo 1991-1999, l'Italia ha investito in opere pubbliche, mediamente, ogni anno l'1,6% del PIL, contro una media Europea del 2,6% ovvero, nel decennio appena trascorso, l'Italia ha investito in opere pubbliche 205.000 mld in meno rispetto alla media Europea.

Secondo i dati elaborati dall'Ance, l'Italia si situa in fondo alla graduatoria relativa agli investimenti in opere pubbliche rispetto al PIL, risultando distanziata tra lo 0,5% e l'1,1% da Regno Unito, Francia, Belgio e Germania. Peraltro, Paesi meno industrializzati rispetto all'Italia, quali Portogallo ed Irlanda fanno registrare quote di investimenti in opere pubbliche rispetto al PIL fino a quattro volte maggiori rispetto

<sup>1</sup> Elaborazione Ance su dati *Federation de industrie europeenne de la construction - Fiec.*

all'Italia, con ciò confermando che è in atto, in Europa, un vasto processo di ammodernamento infrastrutturale.

Dalle analisi dell'Ance, presentate nel maggio 2001, risulta poi che nel 1995, a livello nazionale l'Italia disponeva di una dotazione infrastrutturale inferiore, mediamente, del 5% rispetto alla media Europea, ma distante 24 punti percentuali dal Regno Unito, il Paese europeo che dispone della migliore rete infrastrutturale, e 22 dalla Germania. Prendendo, poi, in considerazione le opere più significative in materia di infrastrutture, e cioè trasporti, energia e telecomunicazioni, l'Italia presenta valori inferiori alla media Europea.

A livello regionale, il divario risulta ancor più marcato: 13 Regioni, e cioè il 65% del totale, presentano un indice di dotazioni infrastrutturali nel complesso inferiori a quello medio dei cinque maggiori Paesi dell'Unione Europea, con ritardi infrastrutturali fino al 50% dalla media del livello di dotazione infrastrutturale fra le Regioni dei Paesi U.E.

La scarsa infrastrutturazione comporta, peraltro, diseconomie, che si traducono in costi aggiuntivi che possono compromettere la competitività dei prodotti delle Regioni, nonché scoraggiare nuovi investimenti da parte dei privati e di quelli esteri.

Oltre alle grandi opere, si registra una forte esigenza di opere infrastrutturali minori. Al riguardo, il recente Piano generale dei trasporti quantifica i fabbisogni per investimenti nella mobilità urbana in 25.000 mld in 10 anni, dei quali 10.000 da reperire con risorse aggiuntive rispetto agli ordinari stanziamenti di bilancio. L'identificazione dei singoli interventi è demandata ai piani urbani della mobilità (PUM), che le Autorità locali avranno il compito di redigere.

### *3.3 I preconsuntivi 2000 sull'andamento del settore costruzioni.*

Secondo le valutazioni dell'Ance, aggiornate all'ottobre 2000, gli investimenti in costruzioni ammonteranno, nel 2000, a 177.330 mld di lire. Rispetto al 1999, si rileva un incremento del 6,4% in valore che, depurato dalla dinamica inflativa stimata nella misura del 2,9%, sottintende un tasso di crescita reale pari al 3,4%. Si conferma così la tendenza al recupero dei livelli produttivi registrata nel corso del 1999 in misura più contenuta (+1,8%).

Gli impieghi in abitazioni sono stimati pari a 98.973 mld di lire, con un incremento nominale del 6,7%, che in presenza della predetta variazione dei prezzi, comporta un aumento del 3,7% in quantità. L'incremento degli investimenti in abitazioni trova la sua componente principale nel buon andamento delle attività di riqualificazione del patrimonio esistente, anche per effetto delle agevolazioni fiscali introdotte dalla legge finanziaria 1998. Nonostante la riduzione della detraibilità fiscale delle spese sostenute per interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione edilizia dal 41%, previsto per gli anni di imposta 1998-99, al 36% per l'anno 2000, le domande pervenute al Ministero delle finanze, per godere dei benefici, evidenziano, nei primi nove mesi del 2000, un aumento del 9,2% nei confronti dello stesso periodo del 1999, a conferma dell'entrata a regime dello strumento agevolativo e del positivo effetto, attribuibile alla diminuzione dell'aliquota Iva dal 20 al 10%. Gli investimenti nelle attività di riqualificazione e di manutenzione straordinaria del patrimonio abitativo vengono stimati, nel 2000, in 53.365 mld di lire, registrando, rispetto l'anno precedente, incrementi dell'8% in valore e del 5% in quantità. Dopo sette anni di flessioni, che ne avevano ridotto il potenziale produttivo di circa il 32% in termini reali, gli investimenti in nuove abitazioni sono stimati, nel 2000, pari a 45.608 mld, evidenziando incrementi del 5,3% in valore e del 2,3% in quantità.

A ciò va aggiunto che il valore degli impieghi in fabbricati destinati ad attività economiche è risultato pari, nel 2000, a 45.446 mld di lire, registrando un incremento, rispetto al 1999, del 6% in valore e del 3% in quantità.

Anche gli investimenti in opere pubbliche, per il quarto anno consecutivo, si presentano in ripresa. Nel 2000, sono stimati in 32.911 mld (+6% in valore). In termini quantitativi, si registra una crescita del 3%, che fa seguito all'aumento del 5% rilevato nel corso del 1999. Nell'ultimo quadriennio, il livello degli investimenti in opere pubbliche cresce complessivamente del 14,2% in termini reali e recupera un terzo dei volumi produttivi persi nel periodo 1992/96 (la perdita tra il 1991 ed il 1996 era stata pari al 30% in termini reali dei volumi di attività).

### *3.4 L'occupazione in edilizia.*

Prendendo a riferimento il dato Istat del luglio 2000, il settore delle costruzioni ha fatto registrare una crescita occupazionale dell'1,1%, collocandosi, insieme al terziario (+1,7%), tra i settori trainanti della crescita occupazionale complessiva (pari all'1,1%). Il dato annuale è ancora più favorevole: gli occupati nelle costruzioni sono saliti del 3,1%, pari all'ingresso nel settore di 51.000 nuovi lavoratori, di cui 38.000 sono lavoratori dipendenti (che sono passati, in termini assoluti, da 956.000 a 994.000 unità). L'incremento relativo agli indipendenti è invece di 13.000 unità, pari a +2% in un anno. In termini assoluti, gli addetti sono aumentati da 655 mila a 668 mila.

Gli occupati complessivi, in un anno, passano da 1,611 milioni a 1,662 milioni.

Lo scarto è ancora più consistente se si considerano i dati 1996, in cui gli addetti al settore erano 1,511 milioni.

### *3.5 La liberalizzazione del settore ferroviario.*

Con le direttive comunitarie 91/440/Cee e 95/18/Ce e 95/19/Ce, è stato avviato il processo di liberalizzazione del settore ferroviario, connotato, specie nel nostro Paese, da un'accentuata situazione di monopolio, soprattutto a causa dell'unicità della rete ferroviaria.

L'ordinamento nazionale si è conformato a quello dell'Unione Europea con l'emanazione del d.P.R. 8 luglio 1998, n. 227, "Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/Cee relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie" e del d.P.R. 16 marzo 1999, n. 146, che ha recepito le altre due citate direttive relative alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura.

Il processo di ristrutturazione delle ferrovie europee si incentra sulla separazione dei servizi di trasporto dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria.

Sul piano delle modalità di attuazione della concorrenza nel trasporto ferroviario, la normativa prevede la sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio basato su criteri oggettivi, trasparenti, anche se l'assenza di discriminazioni in un mercato competitivo tra diversi operatori ferroviari presuppone il perfezionamento di un sistema di interoperabilità delle reti. Ed è noto che la realizzazione di tale obiettivo, già

indicato come strategico nel Rapporto Delors, è frenata dalla notevole entità degli investimenti necessari e dalla crisi finanziaria del settore. A tale riguardo, la scarsità delle risorse pubbliche disponibili implica l'apporto del capitale privato a supporto degli investimenti del settore. Ma il ricorso al *private financing* è strettamente legato alla determinazione dei canoni di accesso alla rete a garanzia di un'adeguata remunerazione degli investimenti. Il problema attende una attenta riflessione per riconsiderare le modalità e la gestione dei sussidi pubblici, tenuto anche conto della necessaria separazione tra gestione della rete e gestione dei servizi.

Nella fase di avvio della liberalizzazione, la citata normativa limita la gestione in esclusiva (regime concessorio) alle sole attività di gestione delle infrastrutture di rete, come prevede l'art. 3 della direttiva 91/440 e l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 277/98.

Il programma di riordino del settore riguarda, poi, la societizzazione delle Ferrovie dello Stato e la ristrutturazione finanziaria delle imprese ferroviarie nazionali, già previsto dalla direttiva c.d. Prodi del 30 gennaio 1997 e, successivamente, dalla direttiva D'Alema del 18 marzo 1999. A tal riguardo, va ricordato che il Comitato economico e sociale della Comunità Europea (Ces 248/96) ha sottolineato la necessità di un potenziamento del processo di liberalizzazione dei servizi ferroviari, separando la gestione delle infrastrutture dalle gestioni dei servizi.

In attuazione del nuovo delineato quadro normativo, l'Amministrazione dei trasporti, in applicazione del d.l. 28 marzo 2000, n. 70, recante "Disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche", ha rilasciato in data 23 maggio 2000, la prima licenza alla società ITF S.p.A. per il trasporto dei passeggeri, avviando il processo di apertura del mercato. Il decreto-legge è stato però convertito dalla legge 26 maggio 2000, n. 137, soltanto con riferimento all'art. 2, comma 2, con ciò ponendo il problema della validità della licenza rilasciata sulla base di un decreto non convertito; per tale ragione, con un apposito d.d.l. (A.S. n. 4629), era stato riprodotto il testo dell'art. 5 del d.l. n. 70/2000, non convertito. Successivamente, con l'art. 31 della legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388/2000), la previsione di cui all'art. 5 del d.l. decaduto è stata definitivamente reintrodotta nell'ordinamento.

Pertanto, dal 1° gennaio 2001, è consentito l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per il trasporto merci e convenzionale combinato ad ogni impresa che dimostri il

“possessione della licenza”, ovvero di altro titolo equiparato, rilasciato da uno Stato membro dell’Unione Europea, che legittimi l’espletamento di servizi internazionali di trasporto merci per ferrovia.

A trainare la crescita del trasporto merci su rotaia ha contribuito, in maniera determinante, lo sviluppo del traffico diretto verso i porti, dove la Società Ferrovie dello Stato può disporre di quote di trasporto rilevanti sia per *container* (+22%) che per tonnellate di merci solide (+17%).

Inoltre, di rilievo, anche ai fini del processo di liberalizzazione, è la delibera Cipe 5 novembre 1999, n. 180 (“Canone di pedaggio per l’accesso alla rete infrastrutturale ferroviaria”) e il decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione 21 marzo 2000, recante “Criteri di determinazione del canone di utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria”, che ha definito l’algoritmo di calcolo sul quale dovrà in futuro basarsi il computo del canone di pedaggio.

Il sistema dell’*access pricing*, disciplinato dalla delibera Cipe n. 180/99 e dal citato decreto ministeriale, coinvolge importanti profili riguardanti il processo di liberalizzazione e di regolazione del settore trasporti, in quanto le modalità soggettive ed oggettive di fissazione del canone implicano la eliminazione delle esistenti distorsioni tra i diversi sistemi di trasporto, anche in termini di interoperabilità delle reti europee.

### *3.6 Le politiche in materia di trasporto.*

Come si evince dalla Comunicazione della Commissione dell’U.E. del 1998<sup>2</sup>, la politica comunitaria dei trasporti va assumendo sempre maggiore importanza, sia a seguito della crescita della globalizzazione dell’economia, che in vista della possibile entrata nell’Unione Europea dei Paesi dell’Europa centro-orientale.

In tal senso, nell’Agenda 2000, si sottolinea, inoltre, come “saranno necessari investimenti molto considerevoli nelle infrastrutture di trasporto dei Paesi candidati per evitare strozzature dovute all’aumento dei flussi e consentire a questi Paesi di beneficiare pienamente dell’integrazione”.

---

<sup>2</sup> Commissione UE, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento nonché al Comitato economico-sociale e al Comitato delle Regioni, *Politica comune dei trasporti. La mobilità sostenibile e le sue prospettive future*, 1998.

Peraltro, la stessa politica di tutela dell'ambiente non è disgiunta, nei più recenti documenti dell'Unione Europea, dalla politica dei trasporti. La citata Comunicazione evidenzia come "lo sviluppo di sistemi di trasporto efficienti ed integrati permetterà di farsi carico dell'esigenza di proteggere e valorizzare l'ambiente, sia a livello locale che su scala mondiale, assicurando che i trasporti offrano il proprio contributo per il raggiungimento degli obiettivi ambientali". Dal che anche la necessità di promuovere e sviluppare forme di trasporto alternativo a quello su strada, come i trasporti intracomunitari combinati, ferroviari e marittimi.

Più radicali sono state le liberalizzazioni intervenute nel settore marittimo ed aereo.

A seguito del quadro normativo introdotto in sede Europea<sup>3</sup>, sono state eliminate le riserve di traffico esistenti a favore delle navi di bandiera disposte unilateralmente ovvero mediante accordi bilaterali. Relativamente ai traffici marittimi interni, l'abolizione delle barriere all'ingresso nel mercato è stata disposta dal regolamento Cee n. 3577/92 del 7 dicembre 1992, con efficacia dal 1° gennaio 1999.

La decisiva accelerazione della liberalizzazione nel settore del trasporto aereo è stata introdotta con il regolamento Cee n. 2407/1992. Per effetto di tale disciplina, l'esercizio dei trasporti aerei di linea è ora subordinato al regime autorizzatorio, e cioè al rilascio di una licenza. Inoltre, è consentito svolgere liberamente traffici commerciali sulle rotte intracomunitarie. Sono stati anche caducati i poteri tariffari previsti dalle legislazioni nazionali. L'intervento pubblico può solamente imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una Regione periferica o in via di sviluppo o una rotta a bassa densità di traffico, considerata essenziale per lo sviluppo economico della Regione. Ma l'effettiva liberalizzazione del settore dipende dai limiti di ricettibilità delle strutture aeroportuali, e cioè dalla possibilità del vettore aereo di operare su un aeroporto in determinate fasce orarie (c.d. *slots*).

---

<sup>3</sup> V.: regolamento Cee n. 954/1979 del 17 maggio 1979; regolamento Cee n. 4055/1986 del 31 dicembre 1986.

### *3.7 Il Piano generale dei trasporti.*

A distanza di dieci anni dall'aggiornamento del primo Piano generale dei trasporti (di cui al d.P.C.M. 10 aprile 1986, n. 36), avvenuto con d.P.R. 29 agosto 1991, n. 123, a seguito delibera Cipe del 1° febbraio 2001, con il d.P.R. 14 marzo 2001, è stato approvato un nuovo Piano che sostituisce il primo.

Il nuovo Piano, in modo innovativo rispetto alle edizioni passate, presenta aspetti propriamente programmatici con riferimento ad obiettivi, strategie e sviluppo sostenibile dei singoli interventi. Esso, inoltre, si uniforma ai principi della libera concorrenza e di ottimale utilizzazione delle risorse, secondo logiche di efficienza, efficacia ed economicità.

Il documento, nelle sue due componenti del Piano generale dei trasporti e della logistica e del relativo documento tecnico, tiene conto delle politiche comunitarie di sviluppo delle reti transeuropee (Ten), delle più recenti innovazioni legislative in materia di programmazione dei lavori pubblici (legge n. 109/94 e successive modificazione e integrazioni), della programmazione statale e locale, del Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), degli interventi per la sicurezza, dell'innovazione tecnologica, della ricerca e formazione.

Il Piano si pone l'obiettivo di ridurre, nel lungo periodo, la quota della modalità stradale, sottolineando l'esigenza di incidere sulla stessa domanda di mobilità, e si incentra sullo sviluppo dell'intermodalità nella più ampia logica della promozione della logistica e nel contesto dell'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e della tutela della sicurezza, affrontando altresì le tematiche delle liberalizzazioni e della tariffazione, concepita anche quale strumento per ovviare alla congestione soprattutto nel comparto stradale.

A tale riguardo, in linea con gli orientamenti comunitari, intesi al rilancio della mobilità su ferro, il rapporto tra gli investimenti indicati, rispettivamente, per il settore ferroviario e per il settore stradale è stabilito di 2 a 1. In ogni caso, gli importi indicati nel Piano rappresentano stime di costo, che, come tali, formeranno oggetto di approfondimento in sede di predisposizione dei piani di settore e/o degli altri documenti attuativi.

Il problema della mobilità in ambito urbano forma oggetto di specifica trattazione; viene in particolare ipotizzato un percorso di pianificazione integrata tra l'assetto del territorio ed il sistema dei trasporti tramite un nuovo strumento (i piani urbani della mobilità), che nel frattempo è stato disciplinato dall'art. 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340, e del quale il regolamento attuativo di detta norma specificherà ulteriormente anche i modi di interazione con gli altri strumenti di pianificazione.

Il Piano è configurato quale piano-processo la cui attuazione viene sottoposta ad un sistematico monitoraggio anche tramite il "Sistema informativo per la pianificazione ed il monitoraggio dei trasporti" (SIMPT); il Piano stesso postula che tale monitoraggio, in un'ottica di necessaria razionalizzazione, venga raccordato con il sistema degli investimenti pubblici (MIP), previsto dall'art. 1 della legge n. 144/1999.

Il Nuovo Piano Generale dei Trasporti è stato elaborato tenendo conto del contesto europeo e internazionale e dell'esigenza di una accelerazione dei tempi per introdurre le condizioni per ammodernare e rendere competitivo il sistema dei trasporti del nostro paese.

In questo contesto, sono stati tenuti presenti gli obiettivi di sostenibilità ambientale fissati dagli accordi di Kyoto, per realizzare un significativo processo di riequilibrio modale all'interno del settore dei trasporti e della logistica e per favorire, in un quadro di economicità di gestione, la maggiore e migliore utilizzazione dei modi di trasporto intrinsecamente meno inquinanti.

Tre, dunque, sono i principi fondamentali intorno ai quali è stata incentrata la redazione del nuovo piano: (a) l'esigenza di analizzare e riorganizzare la rete dei servizi e della logistica, ottimizzando l'uso delle infrastrutture esistenti, per realizzare un sistema di mobilità e di trasporto delle persone e delle merci più efficiente e competitivo; (b) la necessità di procedere alla liberalizzazione del settore ed al superamento dei monopoli esistenti; (c) la innovazione tecnologica e gestionale per favorire non solo lo sviluppo tecnologico del settore in termini di maggiore efficienza e di sostenibilità ambientale, ma anche crescita e sviluppo dell'economia nazionale.

All'interno di questi indirizzi di carattere generale, il PGT ha individuato poi gli obiettivi principali, quali il riequilibrio territoriale, l'integrazione e il riequilibrio

modale, la mobilità e la vivibilità delle grandi aree urbane del Paese, le misure per la sostenibilità ambientale, gli interventi per la sicurezza nei trasporti.

Il quadro di riferimento del PGT tiene conto della individuazione delle criticità, delle reti e dei nodi infrastrutturali del Paese, racchiusi nello SNIT, il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti. Lo SNIT ha il compito di individuare, infatti, le criticità del sistema dei trasporti e delle infrastrutture di rilievo nazionale ed internazionale, sulle quali lo Stato nazionale deve concentrare risorse progettuali e finanziarie, lasciando alle Regioni il compito di completare, alla scala che è loro propria, la realizzazione e gestione della rete dei servizi e delle infrastrutture. Il "federalismo dei trasporti" si realizza in questa corretta ed equilibrata ripartizione di competenze e risorse finanziarie tra Stato centrale e Regioni, perché entrambi i livelli istituzionali concorrano alla realizzazione compiuta del sistema.

A tale riguardo, il Piano formula linee guida per la redazione dei Piani Regionali dei Trasporti e prevede, inoltre, l'istituzione di un fondo unico per gli investimenti nelle infrastrutture di interesse regionale, che le Regioni possano utilizzare in piena autonomia e nel quale confluiscano, nel periodo transitorio, le risorse da trasferire alle medesime nella successiva fase di applicazione dei decreti attuativi della legge n. 59/1997; istituzione che impone, però, la ricostruzione di un quadro contabile delle risorse complessivamente allocate ai trasporti.

Particolare rilevanza assume il principio della "competizione per il mercato", che va rispettato ed applicato anche per quei settori del trasporto che, ai sensi della normativa comunitaria, sono tuttora considerati servizio pubblico e quindi sovvenzionati. Anche in questo caso, la competizione è essenziale per stimolare maggiore efficienza ed economicità di gestione delle imprese, oltre che migliori servizi ai cittadini in termini di qualità e quantità.

A tal fine, il Cipe ha ritenuto come essenziale il concorso del capitale privato a sostegno degli investimenti pubblici, ribadendo l'importanza delle tecniche di *project financing* per la realizzazione e gestione di attività e servizi di pubblica utilità, già evidenziata sia nel D.P.E.F. relativo al periodo 2000-2003, che nell'analogo documento di programmazione economica e finanziaria 2001-2004. Quest'ultimo quantifica gli

importi di spesa pubblica per investimenti che dovranno essere sostenuti da capitale privato in 2.000 mld di lire per il 2002, 6.000 mld per il 2003 e 10.000 mld per il 2004.

Nell'esercizio delle funzioni di regolazione, le Pubbliche amministrazioni sono chiamate a porre le condizioni per la costruzione di un assetto equo, efficace ed efficiente di regolazione degli accessi per tutti quei servizi che usano infrastrutture che, per la loro natura, costituiscono monopoli naturali e che perciò devono veder garantito un accesso aperto e non discriminatorio a tutti gli operatori.

La tabella che segue illustra il piano degli interventi ipotizzati dal Nuovo Piano generale dei trasporti.

Le infrastrutture nel piano generale dei trasporti.

(in miliardi di lire)

Settore	Interventi previsti nel Pgt	Interventi prioritari
Strade	74.277	38.945
Ferrovie	94.660	55.560
Porti	6.116	6.116
Aeroporti	3.420	3.420
Centro merci	510	-
Trasporto pubblico locale	25.000	25.000

### 3.8 Le gestioni aeroportuali.

Dopo sette anni, risultano inattuati gli obiettivi posti dall'art. 10, comma 10, della ripetuta legge n. 537/1993, come modificata dalla legge 23 dicembre 1996 n. 662 (art. 2, comma 189).

Gli obiettivi indicati dalla legge sono, dunque, ancora in fase di gestazione e racchiusi nello "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", redatto dal Ministero dei trasporti e della navigazione di concerto con il Ministero delle finanze. Tale schema è stato sottoposto al CIPE che, con deliberazione n. 86/2000 del 4 agosto 2000, ha espresso il proprio parere favorevole in merito, indicando apposite raccomandazioni al Ministro dei trasporti, al Ministro delle finanze e all'E.N.A.C.

Permane attuale la problematica circa la differenziazione delle tariffe per ciascun aerodromo in quanto, secondo il nuovo regime normativo, la gestione di tutto il sedime aeroportuale deve essere affidata a Società di capitali, anche a maggioranza privato, con

l'obbligo di investimenti per la manutenzione ordinaria e straordinaria e lo sviluppo della struttura aeroportuale, escludendo le sovvenzioni statali.

In questa situazione, per i piccoli aeroporti i ricavi commerciali risultano di modesta entità e quindi l'economicità della gestione è maggiormente legata ai ricavi relativi al traffico aereo.

Un'ulteriore causa di rallentamento nell'attuazione delle prescrizioni normative è costituita dal ritardo nell'emanazione del contratto di programma previsto dall'art. 7 del regolamento n. 521/1997 al quale è subordinato l'affidamento delle gestioni totali aeroportuali.

Il legislatore, nella consapevolezza derivante dalle insufficienze e lentezze burocratiche dell'Amministrazione dello Stato, ha inteso affidare il compito di rendere più funzionali i sistemi aeroportuali ad un ente creato ad hoc, l'E.N.A.C., che ha assunto operativamente, dal novembre 1998, tutte le competenze gestionali previste dalla legge. Ciò al fine di colmare, in tempi rapidi, i ritardi segnalati sulla complessa riforma voluta dal legislatore e, tuttavia, delineata astrattamente a livello di principi e criteri di massima, per adeguare l'assetto degli aeroporti nazionali agli *standard* europei.

Le prospettive di espansione del mercato risultano ancora promettenti, ma richiedono, per essere conseguite pienamente, l'attuazione delle indicate misure dirette a promuovere la crescita della capacità dell'offerta, dell'efficienza e della qualità dei servizi.

### *3.9 Il dissesto idrogeologico nelle Regioni italiane.*

Dalla mappa del territorio nazionale, redatta dal Ministero dell'ambiente nel 1999, si evince che 1.173 comuni (14,5% del totale) sono esposti a rischio idrogeologico molto elevato; 2.498 comuni (30,8%) sono esposti a rischio idrogeologico elevato.

Da ciò deriva che, sui circa 8.100 comuni italiani, 3.671, pari al 45,3% del totale, sono soggetti a rischio molto elevato o elevato di alluvioni, frane e valanghe (limitatamente alle Alpi centro-occidentali).

Tra le Regioni più esposte vi è la Lombardia, regione nella quale sono esposti a rischio 687 comuni (44,4% del totale); segue il Piemonte con 651 comuni (53,8% del

totale) a rischio; al terzo posto è la Campania, dove sono a rischio 291 comuni (52,8% del totale).

Nella classifica delle regioni con le più alte percentuali di comuni a rischio idrogeologico molto elevato ed elevato, si pone al primo posto l'Umbria con l'89,1%, seguita dalla Basilicata e dal Molise, rispettivamente con l'87% e l'86%.

Quest'ultima Regione ha la più alta percentuale di comuni a rischio molto elevato, pari al 51,5%.

Le condizioni orografiche, geologiche e pedologiche del territorio italiano rappresentano una peculiarità nel panorama europeo ed il ripetersi di fenomeni meteorologici con caratteristiche più intense induce ritenere come prioritarie azioni preventive, in grado di contrastare il degrado di origine naturale, aggravato dalla intensa urbanizzazione, accompagnata da diffusi fenomeni di abusivismo edilizio.

Non a caso la legge n. 183/1989 ha innovato, in profondità, gli strumenti operativi e gli obiettivi della difesa del suolo, affermando la centralità della funzione di programmazione e della pianificazione dell'intervento sul territorio, da realizzare sulla base di un'ampia azione di recupero delle conoscenze ed affidata ad uno strumento normativo formalmente sovraordinato agli altri strumenti urbanistici, il piano di bacino.

La rilevanza e la complessità dei problemi da affrontare, nonché la scarsità dei finanziamenti (si pensi che la dotazione triennale della legge, prevista nel 1989 in lire 2.497 mld, è stata più volte rimodulata e soltanto nell'esercizio finanziario 1997 è stata raggiunta l'effettiva disponibilità dello stanziamento inizialmente assentito) hanno provocato ritardi nell'attuazione della legge.

### *3.10 L'impegno finanziario per la difesa del suolo.*

Accanto alle risorse stanziare per il rifinanziamento della legge n. 183/1989 e del decreto-legge n. 180/98, nell'ultimo anno, si è registrato un impegno straordinario del Governo per far fronte agli ingenti danni causati dagli eventi calamitosi che hanno colpito il Paese.

In particolare, a seguito dell'alluvione in Piemonte, sono stati stanziati, con diverse ordinanze di protezione civile, ulteriori 300 mld, al di fuori delle previsioni di spesa contenute nella legge finanziaria per il 2000.