

Ministero dei Trasporti e della Navigazione
Servizio Pianificazione e Programmazione

Ministero dei Lavori Pubblici
Di.Co.Ter

**Quadro Comunitario di Sostegno
(QCS) 2000-2006
per le REGIONI OBIETTIVO 1**

ASSE VI – RETI E NODI DI SERVIZIO

4.10.1999

Indice

1. Descrizione della situazione attuale e dei principali risultati del periodo di programmazione precedente.....	3
1.1. Principali elementi dell'analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza	3
1.1.1. Analisi della situazione.....	3
1.1.2. Analisi dei punti di forza e debolezza	10
1.1.3. Analisi della situazione in termini di pari opportunità.....	16
1.1.4. Analisi della situazione ambientale.....	17
1.2. Principali elementi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione.....	20
2. Individuazione della strategia di sviluppo, degli assi prioritari di intervento e degli obiettivi specifici.....	22
2.1. Definizione della strategia e degli obiettivi globali e specifici	22
2.1.1. Definizione delle linee strategiche generali	22
2.1.2. Definizione della strategia a livello di asse e identificazione degli obiettivi specifici	27
2.1.3. Quantificazione degli obiettivi specifici a livello di asse prioritario.....	41
2.2. Gli strumenti per l'attuazione della strategia	42
2.2.1. Le linee d'intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici.....	42
2.2.2. Le misure.....	44
3.1. Formulazione del piano finanziario	51
3.2. Risorse private e finanza di progetto.....	53
4. L'impatto macroeconomico del Programma	56
4.1. Descrizione degli effetti attesi in termini di sviluppo	56
5. Modalità di attivazione del partenariato.....	58
6. Modalità di attuazione e gestione del programma	61
6.1. Procedure di attuazione e gestione del programma	61
6.2. Rispetto dei principi comunitari	67
6.4. Sistemi di sorveglianza, monitoraggio e valutazione.....	68
6.5. Sistemi e procedure di controllo.....	72
7 Misure di assistenza tecnica: monitoraggio e valutazione	74

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

1.1. Principali elementi dell'analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza

1.1.1. Analisi della situazione

L'obiettivo generale del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) consiste nel ridurre significativamente il divario economico e sociale delle regioni del Meridione, soprattutto attraverso la creazione di condizioni idonee alla promozione e alla localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali. Si tratta quindi di assicurare nel Mezzogiorno condizioni di vita e di contesto economico-sociale che consentano di ottenere – a partire dalla metà del settennio 2000-2006 – un tasso di crescita pari al doppio di quello medio dell'Unione Europea e ridurre drasticamente il disagio sociale attualmente presente.

Il ritardo economico attuale si evince dall'analisi territoriale di alcuni indicatori rappresentativi di seguito esposti.

L'esame del reddito prodotto (valore aggiunto al costo dei fattori) evidenzia per gli anni 90, caratterizzati da periodi sia espansivi che recessivi, la persistenza di un tasso di sviluppo inferiore nel Mezzogiorno, rispetto alla media nazionale; nel 1997 il Centro Nord ha prodotto un valore aggiunto di 1.375.648 miliardi di lire (il 75,6% del totale nazionale) con un incremento in termini reali (lire 1990) rispetto all'anno precedente dell'1,5%, a fronte dei 442.842 miliardi del Mezzogiorno, con un incremento dell'1,1% rispetto all'anno precedente.

Differenze rilevanti nei tassi di sviluppo del PIL emergono scendendo ad un livello di dettaglio regionale, soprattutto confrontando le performance settoriali. La graduatoria decrescente per Regioni secondo il valore aggiunto per abitante, stilata per il 1997 relega agli ultimi posti proprio le Regioni coinvolte nell'Obiettivo 1, ricalcando l'omologa graduatoria del 1991.

Anche analizzando la dinamica degli investimenti fissi lordi per il 1997, si osserva a livello nazionale un ritmo di crescita in termini reali (lire 1990) molto contenuto (+0,6), mentre nel Mezzogiorno la crescita è praticamente inesistente, a livello dello 0,1%.

Il dettaglio regionale mette in luce variazioni leggermente positive come la crescita dell'1,1% registrata in Sardegna, e negative come osservato in Campania e Puglia (-0,5%).

Per quanto riguarda le esportazioni delle imprese analizzate per circoscrizioni si riscontra per il Centro Nord un aumento, in termini correnti, del 1,6% (1996 su 1995), mentre per il Mezzogiorno si riscontra una diminuzione del 1,4%; a livello nazionale l'aumento netto delle esportazioni si attesta al 1,4%.

La necessità di imprimere una svolta decisa, per il tramite di nuove iniziative imprenditoriali è legata all'esigenza di contrastare l'elevata disoccupazione: a fronte di un tasso di disoccupazione nazionale del 12,1% rilevato per il 1997, si osservano valori più elevati per il Mezzogiorno (21,7%) a fronte del 7,7% registrato per il Centro Nord.

La situazione diviene ancora più problematica accennando al ritardo di crescita che l'Italia va cumulando rispetto all'Europa Occidentale negli ultimi anni: nel '98, all'incremento esiguo del PIL nazionale, (+1,4%) va commisurato il 3% medio dei Paesi UE, e il 3,9% degli USA; la disoccupazione al 12,1% è maggiore del 10% UE (4,5 USA); il rapporto deficit/PIL attestato al 2,7 contro il 2,1 UE e l'1,4 USA.

Né peraltro le prospettive nel breve e medio periodo appaiono particolarmente esaltanti.

La critica situazione economica del Mezzogiorno, come evidenziato nell'analisi dei punti di forza e debolezza, si riflette anche piuttosto nettamente in un settore assolutamente strategico, come quello dei trasporti, come si evince dall'analisi comparata degli indici di dotazione per le diverse modalità di trasporto.

Gli indici esaminati sottolineano, in generale, un ritardo infrastrutturale rispetto al resto della penisola, benché la rete di trasporto stradale e ferroviaria esistente sia caratterizzata da livelli di efficienza alquanto disomogenei, nell'ambito di una diffusa carenza di nodi efficacemente integrati in rete, le uniche eccezioni sono rappresentate dai porti di Gioia Tauro e di Taranto che hanno recentemente ed in poco tempo assunto una rilevanza internazionale.

In particolare il settore portuale, commisurato alle esigenze di traffico attuali, appare lacunoso per quanto attiene al dimensionamento ottimale delle loro componenti interne (infrastrutture ed attrezzature) ed esterne (collegamenti con il retroterra portuale e il bacino di utenza aeroportuale) così come per quanto attiene alle tecnologie e agli approcci organizzativi adottati, situazioni che incidono sia sulla capacità operativa, sia sulla misura dei costi per il gestore e per l'utenza.

Di seguito si riportano per la rete ferroviaria e stradale i corrispondenti indici di dotazione.

Tab. 1 Livello di infrastrutturazione ferroviaria delle regioni del Mezzogiorno in rapporto alla superficie ed alla popolazione servita (anno 1996)

<i>Regioni</i>	<i>Km di rete per 100 kmq di superficie</i>	<i>Km di rete per 1.0.000 abitanti</i>
	<i>Ferrovie</i>	<i>ferrovie</i>
Abruzzo	4,9	4,18
Basilicata	3,4	5,67
Calabria	5,7	4,12
Campania	7,2	1,69
Molise	5,6	7,57
Puglia	4,4	2,08
Sardegna	1,8	2,63
Sicilia	5,6	2,84
Mezzogiorno	4,6	2,72
Centro-Nord	5,8	2,81
Italia	5,3	2,78

Fonte: CNT, 1998

Tab. 2 – Livello di infrastrutturazione stradale delle Regioni del Mezzogiorno in rapporto alla superficie ed alla popolazione servita (anno 1995)

REGIONI	<i>Km di strade per 100 kmq</i>					<i>Km di strade per 10.000 abitanti</i>				
	<i>Autostrade</i>	<i>Strade statali</i>	<i>Strade provinciali</i>	<i>Altre strade</i>	<i>Totale</i>	<i>Autostrade</i>	<i>Strade statali</i>	<i>Strade provinciali</i>	<i>Altre strade</i>	<i>Totale</i>
Molise	1,2	21,2	40,7	7,0	70,0	1,6	28,4	54,5	9,4	93,8
Campania	3,3	18,7	51,1	50,8	123,9	0,8	4,4	12,1	12,0	29,2
Puglia	1,5	15,6	42,0	26,7	85,7	0,7	7,4	19,9	12,7	40,7
Basilicata	0,4	19,7	28,6	16,5	65,3	0,7	32,4	47,0	27,1	107,1
Calabria	1,9	23,0	43,9	42,7	111,5	1,3	16,7	31,9	31,0	81,0
Sicilia	2,3	14,1	49,5	21,3	87,1	1,1	7,1	25,0	10,8	43,9
Sardegna	/	12,1	23,0	16,5	51,6	/	17,6	33,3	24,0	74,9
REGIONI MERIDIONALI	1,6	16,9	40,3	29,9	88,7	1,0	9,9	23,8	17,6	52,3
ITALIA	2,1	15,0	38,0	47,0	102,1	1,1	7,9	20,0	24,7	53,7

Fonte: CNT, 1997

Dal punto di vista dei traffici nazionali la crescita dei flussi non trova rispondenza negli adeguamenti di rete (strade, ferrovie): non tanto e non solo nella semplice estensione, quanto piuttosto nell'aumento e nel miglioramento dei servizi, oggi di grado piuttosto diversificato sulle varie tratte, e di completamento delle connessioni con strutture puntuali in ottica intermodale.

Dal 1970 ad oggi il traffico interno viaggiatori espresso in passeggeri-chilometro è cresciuto del 135% e solo del 5,5% negli ultimi tre anni (fonte: Conto Nazionale dei Trasporti 1998).

L'aumento del traffico è stato assorbito, nel lungo periodo, per il 6,8% dalle ferrovie, per l'89,7% dalla strada, per il 2,8% dall'aereo e per lo 0,7% dal cabotaggio; nel medio e breve periodo (1994-1997), invece, è stata assorbita per il 2,5% dalle ferrovie, per l'87,5% dalla strada, per il 7,6% dall'aereo e per il 2,4% dal cabotaggio (fonte: Conto Nazionale dei Trasporti 1998).

La difficoltà del trasporto ferroviario risulta assolutamente evidente, al pari della crescente importanza dei traffici aerei e della ripresa del cabotaggio. Il traffico stradale, sotto questo profilo, per la sua grande flessibilità appare un contenitore che accoglie tutte le esigenze non altrimenti soddisfatte; ma è evidente che il forte sviluppo dei traffici, a fronte di una staticità qualiquantitativa della rete ha determinato un abbassamento medio dei livelli qualitativi, con maggior inquinamento, incidentalità, congestione.

Una situazione praticamente analoga si osserva nel trasporto merci, ove si riscontra nello stesso periodo 1970-1997, un aumento complessivo della domanda del 128,3% assorbita per il 79,3% dalla modalità stradale. Nonostante il significativo sviluppo del combinato strada-rotaia e del trasporto marittimo, l'autotrasporto sostiene (nel 1997) il 64% del traffico totale sulle medie e lunghe distanze.

Il traffico ferroviario appare negli ultimi anni piuttosto statico, dopo un periodo di discreta ripresa all'inizio degli anni '90. Il trasporto marittimo di container continua ad espandersi, e nel periodo 1990-1997 ha fatto registrare un incremento del 85,8% vedendo come principale protagonista lo scalo di Gioia

Tauro , evidenziandosi in tal modo la grande potenzialità del cabotaggio per il futuro del traffico merci nel nostro Paese.

Analizzando il movimento complessivo di merci via mare (internazionale+cabotaggio), si nota per il 1996 un incremento rispetto al 1990, del 9,5%, raggiungendo i 443 milioni di tonnellate trasportate; per quanto riguarda il traffico passeggeri complessivo, si riscontra un aumento, sempre per lo stesso periodo dell'11,4%, attestandosi sui 56,7 milioni.

Focalizzando l'attenzione sulle Regioni coinvolte nell'obiettivo 1, la seguente tabella visualizza la distribuzione, in termini di valori assoluti e percentuali, del movimento di merci e passeggeri per il 1996 (fonte Conto Nazionale Trasporti 1998).

Tab. 3 - Movimento di merci e passeggeri in navigazione internazionale e di cabotaggio per Regione (anno 1996)

Regione	Merci (1000 tonn.)		Passeggeri (1000)	
	Valori Assoluti	Valori Percentuali	Valori Assoluti	Valori Percentuali
Campania	17.363	3,9	21.771	38,4
Calabria	3.271	0,7	7	0,01
Puglia	42.981	9,7	2.283	4,0
Sicilia	85.638	19,3	6.833	12,0
Sardegna	60.240	13,6	10.703	18,9
Italia	443.518	100,0	56.710	100,0

Fonte: CNT 1998

L'andamento del traffico aereo commerciale in Italia, nel 1997 e 1998, ha confermato la tendenza positiva, in linea con quello degli altri Paesi dell'Unione Europea. In particolare, nel corso del 1998, l'incremento è stato del 5,62%.

Secondo le previsioni dell'Agenzia Europea per la Sicurezza della Navigazione Aerea (Eurocontrol) e dell'Ente Nazionale italiano di Assistenza al

Volo (ENAV), il volume totale dei voli strumentali entro lo spazio aereo italiano dovrebbe passare da circa 1 milione per anno nel 1997 ad 1,5 milioni nel 2004-2005 (+50%).

In questo contesto è previsto non solo l'aumento dei posti offerti e del numero di passeggeri/km, ma anche l'aumento del trasporto aereo delle merci.

1.1.2. Analisi dei punti di forza e debolezza

Le Regioni del Mezzogiorno per quanto attiene ai trasporti fanno registrare un divario significativo rispetto alle medie di dotazione italiane del Centro Settentrione e dei Paesi componenti la UE.

Un punto di forza, tuttavia, può essere identificato nella circostanza che le reti viarie e ferroviarie perlomeno in taluni collegamenti e segmenti possono essere considerate di per sé valide, evidenziandosi piuttosto, e frequentemente, mancanza di connessioni di rete, problemi di livelli di servizio.

Un altro significativo punto di forza può essere individuato nello sviluppo delle coste su mari con vocazione di facile navigabilità e la presenza di insediamenti portuali, che se inseriti in una pianificazione organica possono rappresentare un potenziale di grande sviluppo per il trasporto delle merci, e in via subordinata delle persone (trasferimenti locali, e specialmente turistici).

In un contesto trasportistico nazionale caratterizzato da insufficienze e ritardi, un punto di debolezza che penalizza in modo particolarmente specifico il Mezzogiorno deriva quindi proprio dalla dotazione quantitativa e qualitativa di ferrovie e strade, nonché di impianti puntuali quali interporti (o infrastrutture puntuali connesse all'attività logistica e di trasporto) e porti (specie sotto l'aspetto organizzativo e qualitativo) che risulta inferiore rispetto a quella che si registra nel resto della Penisola, nonché rispetto al livello medio di dotazioni europee: in particolare per i collegamenti ciò è rilevante non solo a livello delle reti di diffusione di media e breve percorrenza (locali e regionali), ma anche di quelle di trasferimento di lunga percorrenza.

A questo aspetto deve essere aggiunta la evidenziazione della stasi degli investimenti in infrastrutture verificatasi nell'ultimo decennio, che, oltre a non consentire un progresso di prestazioni, è frenante rispetto ai livelli complessivi di mobilità, e rappresenta un mancato stimolo alle attività imprenditoriali del settore ed all'assorbimento della manodopera, trattandosi - quello dei trasporti - di un comparto prevalentemente a favore dell'occupazione.

Il potenziamento del sistema dei trasporti è infatti richiesto dalla necessità di aprire il Mezzogiorno e l'Italia ai traffici internazionali e di stimolare nuovi insediamenti. La presenza di un efficiente sistema dei trasporti non costituisce, di per sé, condizioni sufficienti per l'innescare dei fenomeni di sviluppo economico, tuttavia costituisce una delle precondizioni necessarie ad avviare e supportare lo sviluppo stesso.

Gli elementi di crisi del sistema dei trasporti nel Sud sono, in sintesi, rappresentati da:

- mancanza di collegamenti all'interno delle singole reti e basso grado di integrazione delle diverse modalità;
- elevata incidentalità nel trasporto stradale dovuta a scarsa manutenzione e bassi standard di sicurezza;
- impatti sull'ambiente ed elevati consumi energetici su determinate direttrici stradali soggette a fenomeni di congestione;
- inefficiente uso dell'offerta di trasporto, che vede una prevalenza del trasporto stradale, e la sottoutilizzazione delle capacità di offerta del trasporto stradale stesso in taluni "segmenti del mercato" (ad esempio massiccia incidenza di viaggi a vuoto nell'autotrasporto di merci e nelle piccole imprese artigianali);
- qualità di servizi inferiore agli standard nazionali;
- bassi livelli di affidabilità e regolarità del sistema;

Il settore dei trasporti ha scontato la mancanza di organiche politiche di programmazione che favorissero un sistema integrato di mobilità coordinato con una politica d'uso del territorio, che impedissero le inefficienze del settore, caratterizzato da iniziative isolate, grandi progetti incompiuti ed un livello di servizio reso all'utenza complessivamente scadente. In anni recenti, carenze progettuali, unitamente a vincoli amministrativi e procedurali, hanno anche messo

in evidenza le difficoltà di utilizzare di una parte cospicua dei fondi assegnati dall'Unione Europea.

La prima risposta quindi in termini operativi riguarda innanzitutto la necessità di inquadrare la problematica dello sviluppo in assoluto e in un'ottica intersettoriale, avendo pertanto riguardo dei temi trasversali quali l'ambiente, la sicurezza, le pari opportunità, la formazione e l'occupazione, ma anche la necessità di innovare le linee fondamentali del governo del settore.

E' quindi necessario perseguire lo sviluppo ed il progresso del settore soprattutto sotto l'aspetto qualitativo, tenendo cioè ben presenti i vincoli della sostenibilità a livello di risorse sociali, ambientali, culturali e con l'obiettivo di preservare (o recuperare) un livello elevato di qualità della vita.

Il quadro che negli ultimi anni il Governo italiano ha disegnato circa la titolarità e la distribuzione delle competenze (decentramento amministrativo), può dare vita a nuovi scenari, nei quali la programmazione è il risultato di una sintesi tra un disegno strategico nazionale e quegli interessi locali che riflettono la vocazione e le potenzialità dei territori. Mentre il protagonismo del territorio – evidenziato con la legislazione degli anni '90 – impone il rispetto e la valorizzazione delle specificità, il nuovo centralismo si esprime principalmente come impulso, coordinamento e monitoraggio. Gli strumenti della programmazione negoziata previsti dalle Legge 662/96 (Intese Istituzionali di Programma, Accordi di Programma Quadro, Patti territoriali) risultano particolarmente adatti a interpretare ed attuare in modo equilibrato la composizione degli interessi, rispondendo in modo adeguato alle esigenze di sviluppo del territorio.

Non si può peraltro non tenere in debita considerazione la sempre maggiore rilevanza della pianificazione del settore in ottica europea. In particolare, il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie segnala che “la valorizzazione della posizione strategica del Mezzogiorno nel sistema dei Trasporti Europeo e Mediterraneo può rappresentare un contributo indispensabile del Governo italiano alla pianificazione europea dei trasporti nell'ambito delle Trans-European Networks, che sembra invece essere impostato

prevalentemente secondo una prospettiva ‘Nord europea’ e non tenere adeguatamente conto delle opportunità di sviluppo dei trasporti marittimi a scala intercontinentale e mediterranea nel Mezzogiorno e nelle regioni del Sud Europa”.

Proprio lo sviluppo della portualità può rappresentare la leva per accrescere la proiezione internazionale e l’efficienza del sistema produttivo e quindi essere considerato un valido punto di forza, sfruttando l’ormai riconosciuta centralità del Mediterraneo anche per i traffici intercontinentali.

Il Mezzogiorno d’Italia deve essere quindi considerato sia come valore “interno”, vale a dire come insieme di risorse presenti sul territorio, sia come valore “esterno” cioè come area di transito e di riferimento per l’intero bacino del Mediterraneo e, in particolare, come confine dell’Unione Europea nelle relazioni con il continente africano e con i Paesi dell’Europa Sudorientale e del Medio oriente. In quest’ottica assumono particolare rilevanza i corridoi adriatico, ionico e tirrenico e i collegamenti definiti nella Conferenza Paneuropea dei Trasporti tenutasi ad Helsinki nel giugno 1997, nell’ambito dei quali specifico interesse riveste il corridoio n. VIII.

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

Queste contingenze spingono a valorizzare, in stretta coerenza con gli indirizzi e le priorità indicate per il Piano Generale dei Trasporti, la specificità geografica dell’Italia attraverso interventi mirati che vanno dal potenziamento delle infrastrutture esistenti alla creazione di infrastrutture secondarie connesse alle infrastrutture principali per dare vita a nuove innervazioni sul territorio, al miglioramento e alla più efficiente ed efficace manutenzione e gestione delle infrastrutture fisiche, all’accrescimento della capacità di servizio, alla creazione di

un sistema integrato fra le varie tipologie di trasporto, allo sviluppo della logistica dei trasporti.

Le opportunità di sviluppo possono derivare dalla presenza sul territorio di una valida rete di trasporto interconnessa per i traffici passeggeri e merci (dall'ambito urbano, a quello extraregionale) la mancata realizzazione della quale potrebbe determinare allo stesso tempo un grave ritardo per le Regioni coinvolte nell'obiettivo 1, impedendo l'attivazione delle variabili di rottura legate a diversi settori e connesse problematiche (esportazioni, turismo, occupazione, attrazione di capitali esteri, ecc.) e di conseguenza un freno al riavvicinamento del Mezzogiorno agli standard socio-economici dell'Unione Europea.

In tale ambito si deve tenere conto sia della tendenza delle attività produttive ad insediarsi in aree caratterizzate da basso costo del lavoro e sia degli ambiti di consumo che assumono crescenti connotazioni di staticità, identificandosi sempre più nelle aree urbane.

E' quindi necessario rendere la rete dei trasporti compatibile con i fenomeni della produzione e del consumo, favorendo l'adeguata organizzazione logistica, la qualità dei servizi, l'ottimizzazione dei processi di scambio, l'accesso ai mercati e la libera concorrenza.

D'altro canto non si possono neppure trascurare o sottovalutare i processi di riorganizzazione e di liberalizzazione che hanno investito, o prossimamente investiranno i diversi settori del trasporto secondo le Direttive UE, garantendo e stimolando in prospettiva la concorrenza tra diversi gestori: tutto ciò dovrebbe determinare standard qualitativi del servizio più elevati, ed un assetto di bilancio delle Aziende e dello Stato in progressivo riavvicinamento agli obiettivi "europei" per il settore.

Il processo di liberalizzazione impone al sistema dei trasporti un doppio ordine di aggiustamenti:

- da un lato rende imperativo il raggiungimento di adeguati livelli di competitività, in realtà spesso caratterizzate, al momento, da relativa arretratezza; il perseguimento di questi obiettivi può richiedere processi di ristrutturazione, di

ridimensionamento di organici, di scomposizioni e ricomposizioni societarie, che inevitabilmente suscitano preoccupazioni e tensioni a livello sociale ed economico;

- dall'altro lo stesso processo di liberalizzazione accresce considerevolmente i flussi di traffico, interni ed internazionali, imponendo un'accelerata crescita della capacità, in quantità e in qualità, che si scontra contro i vincoli menzionati, che sono collegati prevalentemente ad assetti di conservazione monopolistica e/o oligopolistica.

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

1.1.3. Analisi della situazione in termini di pari opportunità

Il rispetto del Principio delle pari opportunità viene considerato come un altro elemento fondamentale da prendere in considerazione nella formulazione della programmazione sia settoriale che regionale.

Il concetto della parità di accesso alle attività lavorative senza distinzioni sessuali e sociali è infatti pienamente acquisito a livello di teoria, mentre un processo di penetrazione è tuttora in atto al livello più propriamente culturale, con maggiori difficoltà in riferimento ai fattori razzisti e alla pari opportunità di fronte ad handicap fisici, e non solo, che tuttavia non risultano incompatibili con attività lavorative di elevata efficacia ed efficienza.

Come annunciato negli “ Orientamenti per lo sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006” il rispetto di tale principio - e quindi la necessità di mobilitare esplicitamente sull’obiettivo della parità il complesso delle azioni politiche generali - dovrà realizzarsi all’interno non solo del quadro generale delle politiche del lavoro, ma anche di quanto previsto nel complesso delle strategie di asse finalizzate alla valorizzazione delle potenzialità presenti nel territorio del Mezzogiorno e quindi anche nella attivazione ed organizzazione delle procedure di investimento nel campo dei trasporti.

I soggetti attuatori dei sottosettori facenti parte del presente Piano intendono dare piena osservanza al principio in argomento attraverso specifiche strutture in grado di monitorarne l’applicazione (Comitato per le pari opportunità per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato), oppure facendo riferimento alla normativa nazionale e comunitaria in materia attraverso principalmente la non discriminazione nel godimento delle opportunità di lavoro che gli interventi programmati potranno generare.

Sarà inoltre ovviamente data, nella fase di realizzazione delle infrastrutture, la dovuta e compiuta applicazione alla vigente normativa in materia di accesso dei disabili al lavoro e si provvederà – nei casi pertinenti – alla valutazione circa l’applicazione del principio di pari opportunità nel corso della fase di realizzazione degli interventi.

1.1.4. Analisi della situazione ambientale

La situazione ambientale in potenziale processo di deterioramento, è da ricondursi, limitando l'analisi al settore in esame, al forte incremento della mobilità che si è tradotto in una maggiore propensione al trasporto individuale rispetto a quello collettivo.

Come logica conseguenza i consumi finali di energia, relativamente all'Italia, che riguardano il settore dei trasporti sono cresciuti tra il 1971 ed il 1997 al tasso annuo del 3,58% e nel 1992 hanno superato, sempre in termini di consumi, il settore industriale: nel 1997 per i trasporti si sono attestati sui 39,09 milioni di TEP (Tonnellate Equivalente Petrolio) contro i 37,20 milioni dell'industria (Conto Nazionale dei Trasporti 1998).

L'effetto di tutto ciò si è tradotto in elevate emissioni di gas ad effetto serra che stanno determinando pesanti ripercussioni sia a livello del suolo che a livello atmosferico.

L'Italia ratificando nel gennaio del 1994 la Convenzione sui cambiamenti climatici, si è impegnata a contribuire al raggiungimento della stabilizzazione delle concentrazioni in atmosfera di gas ad effetto serra ad un livello tale da prevenire interferenze antropogeniche pericolose al sistema climatico.

Altro momento importante è stato rappresentato dalla conferenza di Kyoto in cui l'Unione Europea si è obbligata a stabilizzare entro il 2000 le emissioni di anidride carbonica allo stesso livello del 1990. In particolare l'Italia prevede la riduzione delle emissioni di anidride carbonica da conseguirsi tra il 2008 ed il 2012 pari al 22% rispetto ai valori attuali.

La inevitabile interazione, a volte vissuta in termini conflittuali tra il settore dei trasporti e l'ambiente, è particolarmente evidente a livello di destinazioni d'uso del territorio. La realizzazione d'infrastrutture incide sugli spazi attraversati in modo irreversibile, causando costi "esterni" che possono riflettersi negativamente sia sui valori agricoli, sia sull'utilizzazione stessa dei suoli, che vengono riorientati definitivamente al servizio della mobilità.

Ne consegue che, molto opportunamente, la legislazione italiana prevede, per le grandi infrastrutture, la valutazione d'impatto ambientale (VIA), il cui obiettivo è proprio quello di verificare che i benefici complessivi determinati dall'intervento siano sufficientemente ampi da compensare adeguatamente i "danni", cioè i costi socio-economici che inevitabilmente l'opera potrà apportare al complesso dei beni ambientali inteso nella sua più vasta accezione.

La situazione che ne consegue è quella assai critica che deriva dalla necessità di grandi interventi a vasta scala, che consentono notevoli impulsi allo sviluppo, a fronte di un assetto ambientale e territoriale di grande sensibilità e fragilità agli impatti; per cui dette valutazioni (VIA) a suggello di complesse progettazioni tecnico-economiche risultano effettivamente cruciali e decisive sia ai fini dello sviluppo socioeconomico sia a livello di tutela di beni naturali, essenziali ed irripetibili.

Gli interventi proposti con le misure del PON vanno a favorire il riequilibrio modale con aumento di unità di traffico trasportate con vettori meno inquinanti.

I principi generali sottesi alla formulazione di una politica dei trasporti ispirata a concetti di sostenibilità sono riconducibili ai seguenti punti:

- adozione di criteri precauzionali per quanto attiene alla valutazione di impatti oggi non compiutamente valutabili;
- obiettivi di stabilizzazione (e progressiva riduzione) dei consumi di materie prime e di fonti energetiche non rinnovabili;
- limiti di emissione, compatibili con la capacità di carico del territorio interessato, per gli scarichi dei quali siano riconosciuti i meccanismi di interazione con l'ambiente a scala sia locale che di area vasta;
- risparmio e tutela del territorio, adeguata intensità nell'utilizzo e nella manutenzione delle infrastrutture esistenti;

- programmazione integrata degli aspetti ambientali, sociali, economico finanziari, storici e procedurali-amministrativi finalizzata alla costruzione di sistemi territorialmente coerenti.

1.2. Principali elementi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni italiane dell'Obiettivo 1 per il periodo 1994-99 aveva già chiaramente indicato l'inserimento dell'Asse Prioritario Comunicazioni tra gli obiettivi di maggior rilievo dell'intero Piano, ciò nella logica di una tendenziale riduzione del livello di perifericità di tali regioni per le quali sottosviluppo e perifericità sono due facce della stessa realtà, che si alimentano l'un l'altra in un circolo vizioso di causa-effetto, e che è compito della politica regionale cercare di spezzare con un appositi e mirati programmi di intervento.

Per ciò che riguarda le regioni italiane dell'Obiettivo 1, il ritardo in cui esse versano dal punto di vista economico e produttivo trovava, e trova ancora, una delle cause principali proprio nell'insufficienza della rete dei collegamenti con la parte più sviluppata del Paese, ed in particolare, nella carenza funzionale del sistema ferroviario, sia per quanto concerne il traffico viaggiatori, sia soprattutto per ciò che attiene al trasferimento delle merci, tuttora avviato per quote maggioritarie sulla strada, anche se con effetti ritenuti antieconomici in termini di costi per gli operatori e soprattutto di costi sociali per la collettività.

La società FS ha individuato nel precedente Quadro Comunitario di sostegno una serie di interventi, che dovevano essere finanziariamente impegnati entro il periodo 1994-1999 per un importo pari a 1.981,6 Mecu: gli interventi andavano ad incidere sulla dotazione infrastrutturale della rete ferroviaria meridionale su direttrici chiaramente determinate (versante tirrenico ed adriatico).

A fine Agosto 1998 le erogazioni effettuate (in % sul totale previsto) per i progetti inclusi nel "Programma Operativo FS" approvato dall'UE erano le seguenti:

a) direttrice adriatica: linea Ortona-Casalbordino 83,8%; linea Porto di Vasto-Vasto 58,9%; linee Bitetto-Acquaviva, Gioia del Colle-Palagianello 99,3%; linea Lesina-Apricena 60,6%.

b) raddoppio Messina-Palermo: linea Messina-Villafranca 72,1%; San Filippo del Mela-Patti 38,9%

(fonte: Rapporto di monitoraggio sull'attuazione del Programma Operativo, 1999).

Per il settore stradale il Quadro Comunitario già citato ha assegnato all'Italia 249 Mecu sulla base di interventi delineati sui principali corridoi infrastrutturali (Messina-Palermo, Salerno-Reggio Calabria, Sassari-Cagliari, Bari-Otranto). Ad oggi il livello di realizzazione risulta relativamente basso.

Per il settore aereo, il programma QCS 1994-1999 ha impegnato la struttura dell'ex Civilavia transitata in ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile) che dovrà garantire il completamento del programma stesso e la relativa rendicontazione.

La struttura ex Civilavia è stata inserita nel programma su una prima fase di limitata consistenza, per un finanziamento di soli 20 miliardi complessivi.

In conseguenza del risultato di immediata esecuzione del programma iniziale, nell'anno 1998 il programma è stato rifinanziato per un importo complessivo di 200 miliardi assegnati prevalentemente agli aeroporti della Sardegna.

L'ENAV (Ente Nazionale di Assistenza al Volo) istituito con Legge 21 dicembre 1996, n. 665 e responsabile per i servizi della navigazione aerea (civile), invece, non è stata coinvolta nel Q.C.S. per il periodo 1994-99.

Il settore dei porti e dei trasporti marittimi dell'Amministrazione non è stato coinvolto nella messa a punto della programmazione per l'elaborazione dei precedenti Quadri Comunitari di Sostegno.

2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

2.1. Definizione della strategia e degli obiettivi globali e specifici

2.1.1. Definizione delle linee strategiche generali

Nell'ambito dell'obiettivo generale, inteso a ridurre significativamente il divario economico e sociale delle Regioni del Mezzogiorno, è fondamentale rendere più fluidi ed agevoli gli spostamenti di persone e cose (all'interno di tali Regioni e tra esse ed il resto della Penisola e della Comunità) attraverso l'innalzamento dei livelli di accessibilità, il miglioramento degli standard di sicurezza e la diminuzione del fenomeno della congestione.

In accordo con quanto espresso dalle prime linee guida e indirizzi (Marzo 1999) del nuovo Piano Generale dei Trasporti (PGT), e dagli obiettivi della stessa Comunità Europea, è viva l'esigenza dello sviluppo del sistema dei trasporti, del riequilibrio modale, della riorganizzazione della mobilità nel rispetto dei vincoli ambientali, dell'incremento della sicurezza dei trasporti nonché di creare una connessione tra reti locali e principali direttrici di comunicazione, a livello nazionale, e reti di trasporto transeuropee (TEN) nell'ottica degli obiettivi specifici nel seguito analizzati con maggior dettaglio.

La Commissione Europea (DG XVI) e il Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E., in partenariato con i Ministeri dei Trasporti, dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente, intendono sviluppare, attraverso l'elaborazione di un "Master Plan Trasporti Obiettivo 1 – Italia – 1999, un quadro logico di riferimento per la selezione e l'armonizzazione di piani e progetti di trasporto nel Mezzogiorno da finanziare nell'ambito del QCS 2000-2006.

L'intervento dell'Unione Europea per i trasporti nel Mezzogiorno intende concentrarsi su investimenti che siano direttamente connessi con lo sviluppo

economico delle regioni, su pacchetti integrati di misure che supportino l'intermodalità.

Questi obiettivi possono essere raggiunti attraverso specifiche azioni (obiettivi operativi) di intervento sui nodi (aeroporti, porti, terminali ferroviari) delle diverse reti di trasporto, allo scopo di creare una efficiente maglia di trasporto plurimodale nell'area del Mezzogiorno aumentando la dotazione infrastrutturale sia qualitativa che quantitativa.

Le azioni da porre in essere vanno altresì incardinate nel quadro delineato dal nuovo PGT, che mira a rafforzare il sistema economico e migliorare la qualità della vita in un contesto di sviluppo sostenibile, individuando gli interventi diretti ad aumentare l'efficienza complessiva dell'offerta di servizi di trasporto, concentrando l'attenzione - in un'ottica comunitaria - ai processi di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati.

Sotto l'aspetto infrastrutturale, che rappresenta l'ossatura del sistema dei trasporti, obiettivo ed insieme strumento del nuovo Piano Generale Trasporti è l'individuazione di un Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) – inteso come insieme integrato di infrastrutture e di servizi di interesse nazionale costituenti la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci. La necessità di pervenire all'identificazione di un sistema di trasporto cui è affidata la funzione strategica di assicurare i collegamenti tra le grandi aree del Paese e verso i Paesi esteri, e la cui funzionalità dovrà necessariamente essere assicurata dallo Stato, deriva da almeno due esigenze:

- delineare un'efficace ed efficiente articolazione delle competenze e delle responsabilità, tra diversi livelli di governo, in materia di programmazione e finanziamento degli interventi tesi a potenziare il sistema di infrastrutture e servizi di trasporto presenti nel Paese;

- offrire un quadro di riferimento volto ad agevolare le scelte dei governi locali, scelte che dovranno necessariamente coniugare l'obiettivo di fornire risposte alla domanda locale di mobilità con quello di assicurare un

adeguato grado di coerenza all'assetto complessivo dell'intero sistema nazionale di trasporti.

Gli altri principali obiettivi che si propone di realizzare il nuovo PGT si sviluppano attorno alle seguenti linee guida:

- 1. Sviluppo del sistema e riequilibrio territoriale;*
- 2. Riequilibrio ed integrazione modale;*
- 3. Vivibilità nelle città;*
- 4. Priorità ambientali;*
- 5. La sicurezza nei trasporti.*

Sviluppo del sistema e riequilibrio territoriale

L'esistenza di aree economicamente arretrate nel Mezzogiorno non può essere considerato come un problema esclusivamente locale; la situazione rappresenta un handicap per lo sviluppo economico dell'intero Paese, considerando anche la riacquistata centralità del Mediterraneo che offre il ruolo di "porta" al sud del paese per i traffici la cui origine e destinazione sono l'intero territorio nazionale e l'Europa.

Lo sviluppo del Mezzogiorno è una grande opportunità di crescita del Paese, nello spazio economico euro-mediterraneo, non solo in un'ottica di canalizzazione del traffico verso nord, ma anche in prospettiva della creazione di un "valore aggiunto" attraverso la lavorazione delle merci con la nascita di insediamenti industriali in loco.

Pertanto, la politica dei trasporti nelle aree deboli del Paese, deve mirare alla realizzazione di interventi atti a promuovere lo sviluppo di un sistema produttivo integrato capace di sostenere la concorrenza delle altre aree regionali europee.

Riequilibrio ed integrazione modale

Negli ultimi decenni, nel settore dei trasporti si è assistito ad un'elevatissima crescita della domanda di mobilità alla quale non è purtroppo seguito uno sviluppo dell'offerta del trasporto collettivo sia in termini di dotazione infrastrutturale che di impianti e di servizi.

Questa situazione ha determinato un forte riflusso dello sviluppo del traffico su gomma che possiede grande flessibilità organizzativa, ma, con conseguenti elevati livelli di congestione, inquinamento ed un aumento della incidentalità stradale.

Va ricordato che il precedente PGT aveva già posto l'obiettivo del riequilibrio e della razionalizzazione modale, ma l'insufficienza di risorse e di strumenti ne hanno vanificato l'obiettivo.

L'attuale quadro generale che caratterizza il sistema di trasporti evidenzia una serie di criticità legate all'aumento della domanda di trasporto come conseguenza dello sviluppo produttivo, che si scontra però con una rete infrastrutturale insufficientemente integrata, una troppo lenta capacità di risposta alla domanda crescente di funzioni logistiche.

Occorre quindi riequilibrare il sistema dei trasporti potenziando il settore dal punto di vista infrastrutturale e logistico, con particolare attenzione al trasporto intermodale ed alla realizzazione della effettiva "continuità territoriale" con le isole maggiori, per rispondere meglio alla domanda specializzata e valorizzare la rete nazionale ed i relativi servizi nel contesto europeo e comunitario.

Priorità ambientali

La questione della sostenibilità ambientale nel settore dei trasporti, è parte di un più ampio problema dello sviluppo economico nel suo complesso, che coinvolge sia i paesi industrializzati sia quelli in via di sviluppo. La crescita sostenuta delle quantità da trasportare comporta anche un aumento delle emissioni

inquinanti, del rumore e dell'impatto ambientale che confliggono con i criteri della sostenibilità ambientale.

La sostenibilità ambientale delle iniziative di sviluppo, che comprende quindi anche gli aspetti economici e sociali, è ormai assunta a livello internazionale come una delle grandi sfide che si protrarranno nel lungo periodo.

Il nuovo PGT assume esplicitamente l'obiettivo della sostenibilità ambientale delle attività di trasporto, e, per la definizione delle politiche ambientali fa' riferimento a tre grandi ambiti normativi già definiti: il protocollo di Kyoto, la convenzione di Ginevra del 1979 e le norme e gli standard sulla qualità dell'aria, derivanti dal recepimento delle direttive comunitarie e le norme sul rumore (ferroviario, stradale e aeroportuale) derivanti dai decreti di attuazione della Legge Quadro sull'inquinamento acustico 447/95.

La sicurezza nei trasporti

L'obiettivo della sicurezza nei trasporti è comune ai vari settori, ma va perseguito con metodologie diverse, a causa dei differenti livelli tecnologici delle infrastrutture, dei mezzi e degli apparati di controllo, delle modalità e della professionalità del personale.

Il quadro delineato dal nuovo PGT comporta la necessità di individuare criteri che garantiscano una adeguata coerenza metodologica tra i vari livelli di programmazione e quindi una particolare attenzione nella fase di programmazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS). Le indicazioni di coerenza vanno differenziate a seconda che si tratti di interventi di interesse nazionale o interregionale oppure di interventi a livello locale.

Nel primo caso occorrerà valutare nuove proposte di terminali portuali ed aeroportuali, verificando, allo stesso tempo, la capacità di espansione complessiva dell'intero sistema a seguito dell'intervento proposto e facendo fronte alla carenza di infrastrutture, di terminali logistici, di collegamenti stradali e ferroviari con le

reti a livello nazionale, puntando anche alla riqualificazione tecnologica ed al potenziamento di infrastrutture esistenti.

Per i progetti di rilevanza locale, la coerenza con gli obiettivi del PGT può considerarsi soddisfatta inserendo gli stessi in piani di trasporto complessivi all'interno dei quali sia valutata la domanda, la convenienza economica e la sicurezza. Tali progetti, in ogni caso, devono essere prioritariamente tesi a valorizzare ed a favorire il riequilibrio modale e, quindi, la riduzione della congestione e dell'inquinamento da traffico, nonché l'integrazione con le reti esistenti.

2.1.2. Definizione della strategia a livello di asse e identificazione degli obiettivi specifici

In relazione alla strategia generale sopra evidenziata l'obiettivo globale della politica settoriale dei trasporti a livello nazionale può essere concretizzato attraverso il raggiungimento di obiettivi specifici quali:

- il miglioramento della connessione tra le reti nazionali ed internazionali e le reti locali;
- l'innalzamento dei livelli di accessibilità e degli standard di sicurezza e della logistica;
- il potenziamento delle infrastrutture modali, sia a rete che puntuali;
- il miglioramento dei livelli di esercizio attraverso l'intensificazione della manutenzione straordinaria e l'accelerazione del processo di informatizzazione;
- la ricerca del riequilibrio modale attraverso la maggiore utilizzazione delle vie del mare, delle infrastrutture ferroviarie e il potenziamento dei nodi intermodali;
- la riduzione dei fenomeni della congestione, dell'incidentalità e dell'inquinamento.

In un tale contesto risulta quindi di fondamentale importanza l'individuazione di linee di intervento e di obiettivi operativi che siano coerenti con gli obiettivi specifici sopra citati e concorrano alla formazione di una strategia per il settore trasporti in armonia principalmente con le altre politiche di programmazione nazionali e comunitarie, sia trasversali (politiche attive del lavoro e di valorizzazione del patrimonio ambientale), sia verticali (DPEF nazionale, Piano Generale dei Trasporti, Piani di Sviluppo Regionali, Piani Regionali dei Trasporti, nonché strumenti di pianificazione territoriale e ambientale).

L'elaborazione del Piano Generale Trasporti sarà conclusa per l'inizio dell'anno 2000.

Lo sfasamento temporale fra PSM e PGT se da un lato consente allo stesso PGT di articolare le proprie scelte nella piena disponibilità di un quadro analitico e propositivo coerente per l'intero territorio del Mezzogiorno, dall'altro impone al PSM di ritrovare, nel corso della sua attuazione, altrettanta piena concordanza con le linee e le scelte strategiche del PGT.

E' verosimile attendersi, pertanto, che nelle fasi di definizione dei "Complementi di Programmazione" e di riprogrammazione a medio termine il PSM possa ulteriormente arricchirsi, per quanto attiene ai trasporti, sia sotto il profilo dell'affinamento delle strategie di sviluppo sia sotto il profilo delle conseguenze da trarre in termini di scelte operative e azione da implementare.

In linea generale, nel rammentare che gli interventi saranno oggetto di analisi nell'ambito di complemento di programmazione, si evidenziano le principali linee di intervento individuate per ciascuna modalità di trasporto:

- per la modalità ferroviaria sono previsti progetti di velocizzazione e raddoppio delle dorsali tirreniche (per garantire una più efficiente continuità fisica con la linea Alta Velocità Napoli-Milano) e adriatiche ed il potenziamento delle linee trasversali, con eventuali varianti di tracciato, per migliorare i collegamenti tra i versanti tirrenico ed adriatico, ed jonico-tirrenico;

- sempre per quanto riguarda il settore ferroviario è necessario il potenziamento dei principali nodi metropolitani, (per rendere più fluidi i traffici all'interno delle rispettive aree, evitando sovrapposizioni con quelli a lunga percorrenza), un aumento degli standard di sicurezza (in parte già realizzati) attraverso l'introduzione di sistemi di controllo più avanzati ed il collegamento con la rete ferroviaria nazionale di vaste aree delle regioni meridionali.

- per la modalità stradale sono previsti lavori di adeguamento per i principali rami autostradali conformi alle normative adottate nel Paese (presenza della banchina laterale e/o terza corsia) al fine di migliorare le condizioni di sicurezza e di deflusso; lavori di ammodernamento riguardano anche la viabilità ordinaria tale da garantire una migliore adduzione alla rete autostradale, soprattutto per il versante jonico.

- il settore portuale, che registra segnali di ripresa grazie anche agli scali di Gioia Tauro e Taranto, necessita interventi di ammodernamento e potenziamento infrastrutturale (banchine, raccordi stradali o ferroviari, ecc.) per accogliere un volume di traffici (container) in continua crescita a livello internazionale e di cabotaggio; dal lato della sicurezza saranno adottati specifici programmi di comunicazione (G.M.D.S.S.) e controllo del traffico (V.T.S.) per la prevenzione degli incidenti e la salvaguardia delle risorse marine;

- per gli impianti aeroportuali sono necessari interventi di ammodernamento infrastrutturale, una dotazione strumentale più moderna attraverso l'ausilio di satelliti (GNSS), e la realizzazione di interconnessioni ferroviarie e/o stradali tra lo scalo aeroportuale ed i principali bacini urbani.

E' indispensabile infine completare la catena logistica e garantire un flusso di merci più fluido, nonché l'interscambio delle stesse merci da una modalità di trasporto all'altra.

Gli interventi legati alla creazione od al potenziamento (laddove l'infrastruttura è già esistente) della rete non possono prescindere dagli effetti di impatto ambientale sull'uso del territorio, anche in termini di inquinamento acustico, paesaggistico, e soprattutto atmosferico.

Il Governo italiano, in linea con gli indirizzi dell'Unione Europea, oltre a predisporre misure intese a ridurre le emissioni degli autoveicoli privati, intende portare a compimento il progetto di una rete ferroviaria integrata con le restanti modalità di trasporto, per garantire una mobilità coerente con l'obiettivo di tutela ambientale, evitando i problemi di congestione, certamente connessi con l'evidente squilibrio modale ma tuttavia indotti da un cospicuo ritardo nel miglioramento della rete di infrastrutture e nel coordinamento dei servizi.

A tale ultimo proposito occorre pure richiamare la complessità delle gestioni nei servizi di trasporto: il sistema è ancora oggi caratterizzato da un assetto che non garantisce più né la qualità dei servizi, né un equilibrio dei bilanci. In tal senso l'investimento infrastrutturale viene anche attentamente valutato attraverso le prospettive di una creazione di "valore aggiunto", evitando la dispersione di risorse economiche in investimenti per i quali non sia prevedibile un ragionevole ritorno economico-sociale.

La strategia generale del Programma Operativo Nazionale è totalmente coerente, con la logica generale degli obiettivi specifici che caratterizzano l'asse.

In tale senso è possibile identificare, come segue, il quadro schematico degli obiettivi specifici identificabili per ogni sottosettore, l'incidenza di ognuno di essi sulle variabili di rottura e le principali tipologie di intervento con i relativi indicatori di realizzazione e di risultato. Nel caso specifico del settore dei trasporti la tipologia dell'intervento, così come mostrato nelle seguenti tabelle, si può ritenere monotematica poiché incide unicamente sul settore preso in esame.

Come evidenziato nel documento "Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006", si identificano gli obiettivi specifici per il settore in esame.

Obiettivo Specifico n° 70 - Settore Trasporti

1. Settore	Trasporti	
2. Obiettivo specifico	Agevolare l'incremento e qualificare l'interscambio di merci e la mobilità delle persone fra il Mezzogiorno e l'esterno, realizzando e/o migliorando la connessione tra reti locali e reti globali, attraverso l'innalzamento dei livelli di accessibilità, degli standard di sicurezza, e in materia di inquinamento atmosferico e acustico e della logistica, nel rispetto degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica e di minimizzazione dell'impatto sulle aree naturali e sul paesaggio	
3. Grado di priorità	Alto (**)	
4. Tipologia dell'intervento:		
	Integrata	
	Monotematica	X

Obiettivo Specifico n° 71 - Settore Trasporti

1. Settore	Trasporti	
2. Obiettivo specifico	Realizzare una rete di trasporto integrata ed interconnessa a livello locale basata sul potenziamento, l'ammodernamento e l'integrazione delle singole configurazioni infrastrutturali modali, sia a rete che puntuali, , nel rispetto degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica e di minimizzazione dell'impatto sulle aree naturali e sul paesaggio	
3. Grado di priorità	Alto (**)	
4. Tipologia dell'intervento		
	Integrata	
	Monotematica	X

Obiettivo Specifico n° 72 - Settore Trasporti

1. Settore	Trasporti	
2. Obiettivo specifico	Innalzare, anche per il tramite dell'incremento dei livelli di concorrenza, la qualità dell'esercizio, l'efficienza della gestione, anche dal punto di vista dell'impatto sull'ambiente, e la sicurezza (con riferimento ai servizi ferroviari ed al trasporto pubblico locale, nonché in generale ai servizi di trasporto collettivo; ai porti, al servizio internazionale e di cabotaggio), attraverso l'intensificazione della manutenzione (recupero di funzionalità delle reti esistenti), meno invasiva dal punto di vista ambientale, l'informatizzazione e il diretto coinvolgimento, anche finanziario, dei privati.	
3. Grado di priorità	Alto (**)	
4. Tipologia dell'intervento		
	Integrata	
	Monotematica	X

Obiettivo Specifico n°73 - Settore Trasporti

1. Settore	Trasporti	
2. Obiettivo specifico	Riequilibrio modale anche attraverso una maggiore utilizzazione delle vie del mare, attrezzando al riguardo e innovando i porti, i relativi nodi e le linee di accesso terrestri	
3. Grado di priorità	Alto (*)	
4. Tipologia dell'intervento		
	Integrata	
	Monotematica	X

Obiettivo Specifico n°74 - Settore Trasporti

1. Settore	Trasporti	
2. Obiettivo specifico	Ridurre i fenomeni di congestione e di inquinamento, con particolare attenzione ai nodi urbani ed alle aree soggette ad una particolare pressione turistica	
3. Grado di priorità	Medio	
4. Tipologia dell'intervento		
Integrata		
Monotematica	X	

Obiettivo Specifico n°75 - Settore Trasporti

1. Settore	Trasporti	
2. Obiettivo specifico	Crescita della capacità progettuale e della base di progetti per la formulazione di interventi proiettati nel lungo periodo, volti a potenziare e adattare il sistema dei trasporti del Mezzogiorno, in relazione alle specifiche prospettive di sviluppo che vanno scaturendo, secondo verifiche da effettuare per gli effetti di domanda, dall'attuazione del PSM	
3. Grado di priorità	Medio	
4. Tipologia dell'intervento		
Integrata		
Monotematica	X	

Segue un commento sui singoli obiettivi che si collegano alla strategia a livello di asse.

Obiettivo Specifico n° 70

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

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

La necessità di rendere più fluidi gli spostamenti di persone e cose richiede la necessità di ridurre le distanze fisiche del sistema di trasporto migliorandone l'accessibilità, la sicurezza, e diminuendone la congestione, nel rispetto degli obiettivi di minimizzazione dell'impatto ambientale.

Naturalmente gli interventi dovranno essere supportati dalla realizzazione di connessioni strutturali tra nodi (aeroporti, interporti e porti) attraverso reti plurimodali che agevolino ed incrementino l'interscambio di merci e la mobilità della persona.

Obiettivo specifico n° 71

Gli orientamenti per soddisfare l'obiettivo n°71, sono riconducibili alla realizzazione di infrastrutture al servizio della mobilità attraverso un sistema integrato delle modalità di trasporto, che consenta capacità adeguata ed efficienza in termini di rapidità di spostamento, comodità ed economicità complessiva.

E' ormai acquisito che se i flussi di traffico sono intensi e concentrati, il mezzo su rotaia è decisamente preferibile per il minor costo tecnico di esercizio; se invece i flussi sono di entità minore e dispersi sul territorio è preferibile il mezzo su gomma per le minori spese d'impianto.

Per quanto riguarda il trasporto merci in ambito locale, è viva l'esigenza di eliminare le distorsioni della struttura distributiva (dispersioni del traffico, rotture

di carico, congestione) che si ripercuotono sull'attività di trasporto sotto il profilo organizzativo e dei costi: in particolare la congestione del traffico produce rallentamenti alla circolazione in conseguenza di provvedimenti tesi alla difesa dell'ambiente e della qualità della vita.

La soluzione a questi problemi va perseguita attraverso un piano coordinato che coinvolge la razionalizzazione delle operazioni (attraverso nuove tecniche e mezzi meccanici per lo scarico ed il magazzinaggio), la programmazione (ottimizzazione) dei percorsi, il logico decentramento delle attività all'ingrosso e in generale una equilibrata pianificazione territoriale.

In questa ottica la creazione di nodi d'interscambio passeggeri e di nuovi istradamenti per la movimentazione delle merci, con l'ammodernamento delle attuali infrastrutture di trasporto, può rispondere all'esigenza di una più razionale e fluida mobilità in ambito locale.

Obiettivo n° 72

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

A tutto ciò deve corrispondere un'adeguata offerta di trasporto da parte delle singole Aziende che devono garantire all'utenza ed alle merci più elevati standard di qualità del servizio (tempi di percorrenza, comfort, sistemi di informazione in tempo reale) a tutto vantaggio della salvaguardia ambientale, nonché maggiori livelli di sicurezza.

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

Obiettivo Specifico n° 73

Lo squilibrio modale del trasporto su gomma, i relativi problemi ambientali e di congestione, rendono urgente anche la presenza di una moderna rete di porti interagenti tra loro in grado di soddisfare il traffico di cabotaggio lungo il corridoio tirrenico ed adriatico e le principali isole, e più in generale il traffico internazionale.

Questo significa considerare l'impianto portuale come un vero e proprio prodotto da promuovere sul mercato internazionale, attraverso programmi di potenziamento e riqualificazione, da realizzare insieme a collegamenti porto-territorio e interportuali.

Obiettivo specifico n° 74

Il completamento di itinerari strategici connessi ai nodi urbani attraverso linee di trasporto su rotaia presentano intrinsecamente delle valenze ambientali evidenti.

Le linee d'intervento in ambito locale possono concretizzarsi attraverso strumenti tecnico /amministrativi come il Piano Urbano del Traffico (PUT) che costituisce un insieme coordinato di acquisizione dati, studi e progettazioni funzionali aventi lo scopo di servire la mobilità in una determinata zona territoriale, nella situazione insediativa esistente, attraverso la razionalizzazione delle risorse disponibili in sistemi mezzi di trasporto, migliorandone il livello di servizio, con il conseguente abbattimento dell'inquinamento acustico ed atmosferico.

Obiettivo specifico n° 75

L'innalzamento della qualità di progettazione, dell'efficienza di realizzazione degli interventi e di gestione, sono finalizzati al potenziamento del sistema dei trasporti nel Mezzogiorno, in relazione alle linee strategiche definite dagli strumenti di programmazione nazionale, dai Piani Regionali dei Trasporti, e dalle linee guida comunitarie.

In tal senso questo obiettivo si integra, per la sua piena realizzazione, con gli obiettivi precedentemente descritti.

Nel seguito si illustra la capacità degli obiettivi specifici di incidere sulle "variabili di rottura" identificate nell'ambito della nuova programmazione; inoltre attraverso le indicazioni relative alle tipologie d'intervento, vengono individuati, gli indicatori di realizzazione e di risultato.

Incidenza degli obiettivi specifici sulle variabili di rottura e relativi indicatori di impatto specifico

	Variabili di rottura	Intensità	Indicatori di impatto specifico
1	Capacità di esportare	**	Maggior volume di esportazioni derivante da un efficiente catena logistica ed infrastrutturale
2	Grado di indipendenza economica		
3	Capacità di attrazione di consumi turistici	**	Maggiore attrazione di turisti derivante da una maggiore accessibilità e connessione tra reti di trasporto
4	Intensità di accumulazione del capitale		
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	*	Attrazione di investitori esteri per la realizzazione di impianti produttivi connessi ad una efficiente rete di trasporto
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	**	Maggiori opportunità di spostamento determinano una più intensa partecipazione al mondo del lavoro
7	Capacità di offrire lavoro regolare	*	Crescita della quota occupazionale nell'area interessata dall'intervento
8	Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	*	Aumento dei trasferimenti e delle esportazioni di prodotti caratteristici come adeguamento dei servizi di trasporto alle imprese
9	Capacità innovativa	*	Introduzione di tecnologie innovative per la gestione del traffico e dei servizi
10	Capacità di sviluppo di servizi alle imprese	*	Potenziamento capacità e miglioramento dei servizi
11	Capacità di sviluppo dei servizi sociali		
12	Capacità di finanziamento		
13	Condizioni di legalità e coesione sociale		

L'azione congiunta degli obiettivi specifici sopra menzionati deve garantire l'attivazione delle già citate variabili di rottura e permettere al Mezzogiorno il riavvicinamento agli standard socio-economici della Comunità Europea. Senza dubbio una completa ed integrata rete di trasporti formata da efficienti infrastrutture e punti nodali idoneamente ubicati garantisce un flusso più regolare delle merci generando un maggior volume di esportazioni. Inoltre si può determinare una maggiore attrazione di investitori esteri per la realizzazione di impianti produttivi nelle aree interessate.

Dal lato passeggeri, sia in ambito locale che nazionale, deve essere favorita la mobilità sia per motivi di lavoro che di svago, creando le premesse per maggiori opportunità di occupazione. Caso tipico è la realizzazione di un'infrastruttura nodale (porto, aeroporto, interporto). Particolarmente importante per l'Italia ed il Mezzogiorno in particolare è la risorsa turistica.

La realizzazione di interventi "mirati" nelle reti e servizi di trasporto possono facilmente attirare un maggior flusso di turisti, contando sulle grandi e diffuse bellezze naturali, mitezza del clima, e giacimenti storico-culturali di cui il Mezzogiorno è notevolmente dotato.

In relazione a quanto sopra sarà posta particolare attenzione alla minimizzazione dell'impatto sulle aree naturali e sul paesaggio anche in termini di miglioramento della situazione in materia di inquinamento acustico ed atmosferico.

Obiettivo specifico n° 70, 71, 72, 73, 74 e 75 - Tipologie d'intervento, indicatori di realizzazione ed indicatori di impatto

Tipologie d'intervento	Intervento principale o di supporto	Indicatori di realizzazione	Indicatori di risultato
Creazione, adeguamento, e completamento delle infrastrutture di trasporto (nodali e di collegamento) favorendo l'equilibrio modale e riducendo la congestione e l'inquinamento	Principale	Numero di interventi infrastrutturali per tipologia e ubicazione territoriale	Evoluzione dei traffici merci e passeggeri desumibile attraverso appropriati indici (passeggeri-chilometro, tonnellate-chilometro, ecc.) ed indicatori di dotazione infrastrutturale (densità ferroviaria o stradale, km di ferrovia o strada per milione di abitanti, ecc.)
Realizzazione di una rete integrata di trasporto pubblico con relativi nodi d'interscambio con miglioramento dell'impatto ambientale	Principale	Numero di interventi infrastrutturali	Evoluzione traffico passeggeri in ambito locale desumibile attraverso indici esplicativi (passeggeri-chilometro, posti-chilometri offerti, ecc.)
Introduzione di materiale viaggiatori di concezione più moderna per garantire standard di comfort e sicurezza più elevati	Principale	Numero di mezzi di trasporto introdotti	Evoluzione dei principali indicatori di offerta (posti offerti, posti-chilometro offerti, migliore prestazione dei mezzi ecc.)
Introduzione delle più moderne tecniche di automazione e di cibernetica per le diverse modalità di trasporto	Principale	Numero di interventi di automazione su impianti e linee.	Evoluzione del tasso di incidentalità e dell'indice di dotazione di sicurezza (% di rete dotata di impianti di sicurezza)
Interventi di promozione legati ai nuovi standard di qualità del servizio e sicurezza	Di supporto	Numero di interventi per la realizzazione di servizi più sicuri e confortevoli	Volume di servizi offerti per tipologia di utenza e motivazione dello spostamento

2.1.3. Quantificazione degli obiettivi specifici a livello di asse prioritario

La quantificazione degli obiettivi specifici si può valutare attraverso l'innalzamento degli indici di dotazione infrastrutturale per linee e nodi, e attraverso previsioni sull'evoluzione dei traffici passeggeri e merci.

Tali indici sono così riassumibili:

Indici di dotazione:

Ferrovia

- lunghezza rete ferroviaria;
- percentuale di rete elettrificata sul totale della rete;
- percentuale di linee a doppio binario sul totale della rete;
- chilometri di rete per chilometri quadrati di superficie;
- chilometri di rete per numero di abitanti.

Strada

- lunghezza della rete;
- percentuale rete autostradale sul totale della rete;
- chilometri di rete per chilometri quadrati di superficie;
- chilometri di rete per numero di abitanti.

Porti

- lunghezza totale accosti;
- superficie piazzali;

Aeroporti

- numero piste decollo ed atterraggio;
- superficie per parcheggio aeromobili

Collegamento dei nodi alle reti

- lunghezza rete ferroviaria e metropolitana

Evoluzione dei traffici:

- incremento delle unità di passeggeri e merci verso forme di trasporto alternative;

- aumento delle dotazioni e strumentazioni di sicurezza;
- aumento del grado di puntualità in arrivo e partenza dei vettori ferroviari e aerei;
- diminuzione del tasso di incidentalità;
- diminuzione di malfunzionamenti e disservizi;
- diminuzione degli eventi di congestione;
- diminuzione dei tassi di inquinamento acustico ed atmosferico;

In questa fase non si può fornire una valutazione quantitativa degli obiettivi specifici, ma in termini generali si possono indicare le capacità degli obiettivi stessi al conseguimento dell'obiettivo globale, ossia gli impatti sulle variabili rottura e quindi sulle principali variabili macroeconomiche dell'area.

La valutazione in corso di attuazione del programma ed alla fine dello stesso dovranno essere oggetto di attenta valutazione sulla base degli elementi resi disponibili dalle procedure di monitoraggio individuate nei successivi punti 6 e 7.

2.2. Gli strumenti per l'attuazione della strategia

2.2.1. Le linee d'intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici

Con preciso riferimento all'elenco degli obiettivi specifici menzionati nel precedente paragrafo 2.1.2., si possono definire le seguenti linee d'intervento.

Il perseguimento dell'obiettivo specifico di "agevolare l'incremento e qualificare l'interscambio di merci e la mobilità delle persone tra il Mezzogiorno e l'esterno" (obiettivo n°70), si basa sull'ammodernamento delle infrastrutture in una logica di rete che ne sviluppi la funzione di itinerari fondamentali e che costituisca il vitale canale di traffico fra i grandi porti meridionali e il resto del Paese.

Il perseguimento dell'obiettivo specifico n°71, cioè di portare un deciso contributo della modalità ferroviaria alla "realizzazione di una rete di trasporto integrata ed interconnessa a livello locale" si basa su una linea di intervento caratterizzata dalla unitarietà della logica realizzativa e della finalizzazione generale, anche se risulta notevolmente articolata sul piano realizzativo.

Il perseguimento dell'obiettivo specifico n°72 consistente "nell'innalzare la qualità dell'esercizio, l'efficienza della gestione e la sicurezza" si basa, su una

linea di intervento che postula un generale ammodernamento e potenziamento del servizio ferroviario nelle regioni dell'Obiettivo 1 sia, da una parte, prevedendo l'acquisto di un nuovo materiale rotabile per il servizio metropolitano e regionale e potenziando i relativi impianti per la manutenzione e pulizia sia, dall'altra, intervenendo sulla rete principale con interventi diffusi per l'ottimizzazione degli standard prestazionali e delle condizioni di sicurezza.

Lo squilibrio modale del trasporto su gomma (circa l'85% delle merci è trasportato su strada), i relativi problemi ambientali e di congestione, rendono urgente la presenza di una moderna rete di porti interagenti tra loro e collegata alle linee di accesso terrestri (obiettivo n° 73), in grado di soddisfare il traffico di cabotaggio lungo il corridoio tirrenico ed adriatico e le principali isole, e più in generale il traffico internazionale.

Questi obiettivi, nonché il perseguimento degli obiettivi n° 74 e 75, possono essere raggiunti attraverso specifiche azioni/misure (obiettivi operativi) di intervento sui nodi (aeroporti, interporti, porti, terminali ferroviari) delle diverse reti di trasporto, allo scopo di creare una efficiente maglia di trasporto plurimodale, soprattutto nell'area del Mezzogiorno, aumentando la dotazione infrastrutturale sia qualitativa che quantitativa, nel rispetto degli obiettivi di salvaguardia ambientale ed in coerenza con gli indirizzi del Piano Generale Trasporti e dei Piani Regionali trasporti.

2.2.2. Le misure

Si evidenziano nella seguente tabella le principali “misure” di intervento per ciascuna modalità di trasporto, volte al miglioramento e potenziamento sia delle linee ferroviarie e stradali, sia dei punti nodali (porti, ed aeroporti), non tralasciando l’aspetto del miglioramento del servizio espresso in termini di qualità e sicurezza.

Misure individuate per modalità di trasporto

Modalità	Misura A	Misura B
Ferrovia	Miglioramento del servizio sulle linee della rete meridionale (Linee)	Miglioramento del servizio nelle aree metropolitane (Aree metropolitane)

Modalità	Misura A	Misura B
Strada	Miglioramento del servizio attraverso il completamento e la creazione di collegamenti stradali.	Miglioramento del servizio attraverso il potenziamento, l’adeguamento e l’ammodernamento dei collegamenti stradali esistenti.

Modalità	Misura A	Misura B	Misura C
Navigazione Marittima	Potenziamento e riqualificazione di infrastrutture a servizio di traffici commerciali, di collegamenti di cabotaggio e a breve raggio	Realizzazione di collegamenti porto–territorio e interportuali e potenziamento di infrastrutture e attrezzature finalizzate al miglioramento delle condizioni di sicurezza generale dei porti e della navigazione	Interventi infrastrutturali di base a servizio della funzione portuale industriale e della localizzazione di iniziative industriali in ambito portuale

Modalità	Misura A	Misura B	Misura C
Aviazione Civile	Aumento della sicurezza e della capacità operativa airside	Potenziamento dei servizi delle infrastrutture aeroportuali land-side per lo sviluppo del traffico passeggeri – merci – turistico – salvaguardia ambientale – valorizzazione delle risorse naturali	Sviluppo del traffico consentito dal contenimento dei costi grazie a nuove tecnologie o nuovi approcci organizzativi.

Modalità	Misura A		
Collegamento a rete di nodi	Realizzazione ed adeguamento dei collegamenti dei nodi alle reti transeuropee		

A completamento della tabella precedente, segue una breve descrizione delle misure delineate per le modalità di trasporto.

Ferrovia

Misura A: Miglioramento del servizio sulle linee della rete meridionale

Gli interventi previsti sono tutti finalizzati ad elevare la potenzialità e gli standard prestazionali della rete ferroviaria meridionale nonché ad eliminare alcune specifiche criticità infrastrutturali che tendono ad abbassare progressivamente il livello di affidabilità dei servizi offerti alla clientela.

In particolare, gli interventi di realizzazione di ulteriori fasi funzionali di raddoppio delle principali direttrici mirano ad aumentare consistentemente le capacità di trasporto ed a velocizzare i collegamenti sulle dorsali adriatica, tirrenica e transappenninici.

Il completamento del raddoppio della linea adriatica ed il potenziamento della dorsale tirrenica e degli itinerari trasversali, costituiscono il primo significativo passo per lo sviluppo delle Freeway merci e per il collegamento comunitario fra la Grecia, l'Italia ed il centro Europa.

Misura B: Miglioramento del servizio delle aree metropolitane

Gli interventi, di potenziamento infrastrutturale e di rinnovamento del parco rotabile, hanno l'obiettivo di aumentare quali-quantitativamente l'offerta ferroviaria nei nodi citati oltre che le più spinte forme di integrazione modale e tariffaria.

Gli interventi interessano le aree metropolitane di Napoli, Palermo, Bari e Reggio Calabria/Messina che hanno come baricentro quattro delle 10 conurbazioni più popolate del Paese, e che servono un territorio ove risiedono circa 8 milioni di persone.

Strade

Misura A: Miglioramento del servizio attraverso il completamento e la creazione di collegamenti stradali.

Gli interventi sono mirati alla creazione e completamento della rete stradale, carente negli attraversamenti trasversali, determinando una maggiore accessibilità sulle principali direttrici.

Misura B: Miglioramento del servizio attraverso il potenziamento, l'adeguamento e l'ammodernamento dei collegamenti stradali esistenti.

Le principali direttrici (Salerno-Reggio Calabria, Messina-Palermo, Bari-Taranto) richiedono urgenti interventi di ammodernamento e potenziamento per garantire maggiori livelli di sicurezza.

Navigazione Marittima

Misura A: *potenziamento e riqualificazione di infrastrutture a servizio di traffici commerciali, di collegamenti di cabotaggio e a breve raggio.*

Tale misura appare mirata a riqualificare l'offerta strutturale (opere di banchinamento, realizzazione piazzali operativi per deposito merci e container, adeguamento e consolidamento moli, realizzazione strutture logistiche per operatori portuali) negli scali marittimi considerati, in funzione dell'incremento dell'interscambio marittimo di merci e persone e del maggior utilizzo della modalità marittima

La predetta misura inoltre permetterà di diversificare la dotazione strutturale degli scali e la loro funzione prevenendo quindi l'impatto negativo di eventuali riduzioni dei traffici tradizionali che fanno capo all'industria di base localizzata nel Mezzogiorno.

Misura B: *realizzazione di collegamenti porto – territorio e interportuali e potenziamento di infrastrutture e attrezzature finalizzate al miglioramento delle condizioni di sicurezza generale dei porti e della navigazione .*

La misura si ritiene coerente con il raggiungimento degli obiettivi intesi a realizzare una rete di trasporti integrata ed interconnessa ed a ridurre i fenomeni di congestione, e quindi con un alto grado di coerenza con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, ciò tanto più se si considera la caratteristica di città-porto tipica della maggior parte degli scali portuali nelle Regioni Obiettivo 1.

All'interno della misura si inquadra anche, ai fini della sicurezza della navigazione e della gestione delle emergenze in mare negli spazi marini di interesse per il traffico, il sistema informativo automatizzato per il controllo del traffico marittimo (VTS) ed il sistema informativo del demanio (SID) che potranno assicurare le funzionalità afferenti a:

- sicurezza della navigazione,

- sicurezza ed efficienza del comparto marittimo,
- vigilanza sulle attività marittime ed economiche,
- controllo dell'uso di beni demaniali.

Misura C: *interventi infrastrutturali di base a servizio della funzione portuale industriale e della localizzazione di iniziative industriali in ambito portuale.*

Si sottolinea come essa, intendendo favorire o migliorare le iniziative industriali in ambito portuale, contribuisca alla differenziazione delle funzioni dei porti cui si riferisce.

Aviazione Civile

Misura A: *potenziamento dei servizi della navigazione aerea in rotta ed in terminale.*

I tipi d'intervento proposti si concretizzano intervenendo sulle infrastrutture di volo (piste, vie di rullaggio e piazzali), e sui sistemi di comunicazione e di controllo, per elevare i livelli di sicurezza e ridurre gli effetti negativi legati all'inquinamento acustico ed atmosferico.

Nello specifico, gli interventi individuati sono:

- Potenziamento ed interventi strutturali sulle infrastrutture di volo;
- Ampliamento piazzali sosta aeromobili;
- Sistema controlli bagagli;
- Impianti di monitoraggio acustico;
- Introduzione sistemi di comunicazione (TLC), aiuti visivi e

luminosi (AVL), ILS, sistemi di rilevamento del «Wind Shear» e radar di avvicinamento (APP).

Misura B : *aumento della sicurezza e della capacità operativa aeroportuale – air – side*

Sono proposti altresì interventi di potenziamento delle infrastrutture aeroportuali land-side riassumibili in.

- Potenziamento dei servizi della navigazione aerea in rotta ed in terminale attraverso interventi relativi alla struttura dello stesso spazio aereo, alle comunicazioni Terra/Bordo/Terra, ai radiofari, ai radar secondari di rotta, alla sorveglianza dipendente automatica (ADS) ed a sistemi innovativi per la progettazione delle procedure di volo strumentale (AIRNAS);

- Nuove aerostazioni passeggeri;
- Ampliamento e ristrutturazione aerostazioni passeggeri;
- Costruzione e/o ampliamento parcheggi auto e viabilità connessa;
- Adeguamento strutture civili ed impianti tecnologici.

Misura C: *sviluppo del traffico consentito dal contenimento dei costi grazie a nuove tecnologie o nuovi approcci organizzativi.*

Comprende la connessione telematica fra aeroporti meridionali e CRAV (Centro regionale di Assistenza al Volo), l'introduzione del "data link" in partnership tra ENAV ed investitori, l'implementazione del GNSS/Egnos (Global Navigation Satellite System) e lo sviluppo di procedure strumentali basate sul GNSS, con conseguente ritiro dei radiofari di rotta.

Collegamento a rete di nodi

Misura A *Realizzazione e adeguamento dei collegamenti dei nodi alle reti transeuropee.*

I collegamenti delle città capoluogo di regione con gli aeroporti e con la linea ferroviaria nazionale fanno parte di un progetto globale di sviluppo delle aree regionali e rappresentano infrastrutture importanti per lo sviluppo sociale, economico ed occupazionale.

La soluzione progettuale degli interventi consentirà di deviare opportunamente molti dei treni delle linee ferroviarie già esistenti sul tracciato di nuova realizzazione, consentendo un servizio di collegamento pressoché ininterrotto con le Aerostazioni, nonché una maggiore razionalizzazione del traffico locale e pendolare, con riduzione del congestionamento del traffico stradale.

3. Piano finanziario

3.1. Formulazione del piano finanziario

Il presente piano finanziario prevede le seguenti indicazioni:

- l'importo a carico del finanziamento a carico del FESR per anno, secondo i suggerimenti del Consiglio Europeo di Berlino;
- l'importo totale dei finanziamenti pubblici ammissibili per anno.

L'impostazione del piano finanziario non presenta informazioni circa la distribuzione delle risorse finanziarie, sia comunitarie che ordinarie, tra i diversi sottosettori, per ognuno dei quali sarà costruito un apposito programma di investimenti sulla base delle linee d'azione (misure) previste nella strategia del presente Piano Operativo, distinte per modalità secondo le linee e per le motivazioni espresse nel paragrafo 2.1.2.

Ai fini della costruzione del Programma sono stati recepiti sia nelle interrelazioni di partenariato di cui al successivo punto 5 sia nella attività di coordinamento delle diverse Amministrazioni, programmi, obiettivi specifici ed operativi dei sottosettori dei trasporti interessati.

Nell'ambito di tali programmi ed obiettivi, tutti coerenti con gli obiettivi globale e generale e con gli strumenti di programmazione nazionale e comunitari, saranno definite, in tempi congruenti con la presente programmazione del QCS, le priorità sia all'interno che tra le diverse modalità di trasporto sulla base delle definizioni delle priorità stesse da parte del PGT.

Il rinvio ad una successiva fase dell'analisi e della scelta delle linee di intervento prioritarie garantirà tra l'altro una più precisa concordanza tra le linee del PSM e del PGT, ferme restando le risorse individuate e le previsioni economiche e temporali stabilite dal Consiglio Europeo di Berlino.

Tavola finanziaria del Programma Operativo Trasporti (milioni di EURO)

Asse VI Settori Trasporti	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Spesa Pubblica										
			Partecipazione comunitaria					Partecipazione pubblica nazionale					
			Totale	FERS (*)	FSE	FEOGA	SFOP	Totale	Centrale	Regionale	Locale	Altri	
2000	600.838	330.461	270.377	270.377					330.461	330.461			
2001	612.847	337.066	275.781	275.781					337.066	337.066			
2002	625.256	343.891	281.365	281.365					343.891	343.891			
2003	637.664	350.715	286.949	286.949					350.715	350.715			
2004	498.764	274.320	224.444	224.444					274.320	274.320			
2005	508.771	279.824	228.947	228.947					279.824	279.824			
2006	518.778	285.328	233.450	233.450					285.328	285.328			
Totale	4002.918	2201.605	1801.313	1801.313					2201.605	2201.605			

(*): il totale FERS comprende la quota destinata all'assistenza tecnica (cfr punto 7) valutabile nell'1% (18,013 milioni di EURO) del totale stesso

3.2. Risorse private e finanza di progetto

Le crescenti esigenze d'investimento, unitamente alla consapevolezza che le gestioni del trasporto debbono impegnare meno risorse economiche per unità "prodotta", o meglio per unità trasportata (viaggiatori-chilometro o tonnellate-chilometro) hanno sempre più evidenziato l'orientamento verso una "finalizzazione" delle infrastrutture, delineandone la concreta redditività.

La massimizzazione dell'efficienza, dell'efficacia, della produttività dei servizi, in tale contesto, è garantita da processi di concorrenza settoriale ed intersettoriale e dalla liberalizzazione delle gestioni. La finanza pubblica in tal modo può trovare un importante supporto dalle risorse private di operatori e entità finanziarie, che investono nelle opere (o nelle gestioni) attinenti al trasporto qualora sia certa o molto probabile la prospettiva di un'adeguata redditività delle somme impiegate.

Emerge insomma l'esigenza di coinvolgere anche risorse private verso il finanziamento, considerando che l'investitore privato sarà attratto soltanto da opere capaci di produrre direttamente reddito ed, in particolare, da quelle ad utilità concentrata, cioè quelle per le quali è possibile individuare i potenziali utenti disposti a pagare una tariffa capace di coprire interamente l'investimento.

Un'alternativa probabile è quella che lo Stato, le Regioni, i maggiori Comuni, secondo i casi settoriali potranno limitarsi ad integrare le tariffe del trasporto per consentire alle imprese di gestione un profitto d'impresa quando le tariffe dovranno mantenersi al di sotto del costo di produzione, per realizzare obiettivi sociali.

L'esempio della rete nazionale delle autostrade a pedaggio, di grande valenza tecnico-economica, e suscitatrice negli anni pregressi di intensi stimoli allo sviluppo del Paese, è una chiara indicazione dei risultati ottenibili dalla sinergia di un'imprenditoria di tipo privato con una strategia unitaria a livello nazionale.

Le nuove procedure concorsuali e relative alle società miste pubblico-

private individuate dalla più recente legge Merloni-ter (l. 415/98) rafforzano e delineano con chiarezza queste prospettive.

In particolare si evidenzia per la modalità dell'aviazione civile che nell'ambito del presente PON si assume che il segmento spaziale sia finanziato non dal QCS, ma da:

- entità straniere (es. il GPS – Global Positioning System - degli USA od il GLONASS - Sistema satellitare di navigazione - russo);
- organizzazioni commerciali intergovernative (es. Inmarsat) o private (es. Iridium, Globalstar);
- enti europei (es. ESA, U.E.) ai cui progetti, se pertinenti, l'ENAV partecipa ai sensi dell'art. 10 della legge 21 dicembre 1996, n. 665, ma con riferimento a tutto lo spazio aereo nazionale e non solo a quello meridionale.

I costi per gli allestimenti avionici sono sopportati dagli operatori aeronautici, ossia soggetti privati, senza aggravio sui programmi ENAV (Ente Nazionale Aviazione Civile). Si assume che per inserirsi nel nuovo scenario, gli operatori europei investiranno nel periodo 2000-2006 soprattutto per la navigazione satellitare e la trasmissione mobile dei dati («data link»), per un importo pari a circa il 20% delle spese per la realizzazione delle infrastrutture.

Per il segmento terrestre (infrastrutture) si assume in generale che:

- enti europei (es. Eurocontrol) investiranno per reti continentali ed ENAV realizzerà le reti nazionali (es. di comunicazione digitale fra punti fissi al suolo), senza particolare concentrazione degli interventi nel Mezzogiorno, salvo quanto già evidenziato in precedenza;
- Eurocontrol potrebbe investire direttamente sul CRAV (Centro Regionale di Assistenza al Volo) di Brindisi, qualora il medesimo sia internazionalizzato, con estensione dell'area di competenza nello spazio aereo adriatico e balcanico;
- gli investimenti ENAV sugli aeroporti saranno sinergici con quelli di

ENAC (Ente Nazionale Aviazione Civile) o delle società di gestione locali (questi ultimi relativi a piste, raccordi, parcheggi, terminali ed in generale il «land side»), i quali potranno essere anche molto superiori a quanto necessario per i servizi della navigazione aerea;

- gli investimenti ENAV saranno sinergici con quelli di altre entità, responsabili per i trasporti di superficie (mare, ferro, gomma) in prossimità degli aeroporti.

Più in particolare sono previsti da parte di privati investimenti diretti necessari per raggiungere i benefici operativi, per quel che riguarda la rete per il «data link» (a standard ICAO) con aerei in volo nell'area mediterranea, realizzata da ARINC (Aeronautical Radio Inc.) e/o SITA (Società Internationale des Telecommunications), per un importo di almeno 5 MECU. Gli investimenti in parola saranno attivati direttamente dalle società menzionate, sulla base di propri "business plans». Questi ultimi ovviamente dovranno tener conto della reale possibilità di fornire il servizio telematico agli aerei in volo, soprattutto nel contesto della linea di intervento sulla sorveglianza dipendente automatica (ADS – Automatic Dependent Surveillance).

Per i porti si registrano, a testimonianza della nuova centralità del Mediterraneo e del corposo aumento dei traffici, ingenti investimenti di società private negli scali del Sud con particolare rilevanza per quelli di Gioia Tauro e Taranto.

Analogamente per gli altri settori sarà ricercata la possibilità di attrarre investimenti privati utilizzando le esperienze già maturate nel settore della navigazione aerea e stradale.

4. L'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA

4.1. Descrizione degli effetti attesi in termini di sviluppo

L'obiettivo globale del Programma, articolato nei descritti obiettivi specifici, si ritiene senz'altro coerente con l'obiettivo generale del PSM in quanto finalizzato a generare e promuovere variazioni positive (variabili di rottura) sulla domanda e nell'offerta dei soggetti economici.

Gli indirizzi e gli stimoli per lo sviluppo dell'economia delle regioni del Mezzogiorno sono gli stessi delle indicazioni programmatiche contenute nei diversi strumenti di programmazione, tendenti allo stesso obiettivo generale, quali il "Documento di Programmazione Economico – Finanziaria 2000-2003" e il nuovo Piano Generale dei Trasporti.

In sede di valutazione intermedia (e finale) dovranno essere sviluppati e misurati gli indicatori ed i parametri per la verifica degli effetti del PON sulle principali variabili macroeconomiche; tali parametri devono avere riguardo a:

- Aumento della qualità dei servizi;
- Aumento della domanda;
- Aumento della capacità di trasporto;
- Aumento del valore aggiunto;
- Aumento degli investimenti;
- Aumento dell'occupazione.

La realizzazione di una equilibrata rete intermodale, oltre a determinare degli effetti positivi di breve periodo, dovuti alla creazione di posti di lavoro per la costruzione della stessa, è senz'altro fattore determinante,

grazie alla maggiore accessibilità nelle Regioni interessate, di positivi effetti socioeconomici.

I minori tempi di percorrenza lasciano intravedere un maggior sviluppo delle attività e degli scambi, permettendo un ulteriore avvicinamento non solo al resto della Penisola, ma anche nei confronti dei Paesi dell'Unione. Accanto ad una efficiente rete ferroviaria e stradale, giova sottolineare il ruolo che può rivestire l'attività portuale nel bacino del mediterraneo: i principali scali come Cagliari, Gioia Tauro e Taranto rappresentano il punto d'unione dei traffici intercontinentali, nonché quelli provenienti dall'Oriente, ora destinati in prevalenza ai porti Nord Europei, come quello di Rotterdam.

Lo sviluppo delle esportazioni accompagnato da particolari condizioni (innalzamento della produttività del lavoro e dei servizi alle imprese) costituirebbero un traino rilevante per la crescita delle Regioni coinvolte nell'obiettivo 1; a ciò si accompagna la crescita dei consumi dei non residenti legati ad un aumento dei flussi turistici attirati dal patrimonio culturale e naturale che rappresentano una delle risorse caratterizzanti il Mezzogiorno ed un fattore di vantaggio competitivo rispetto ad altre aree.

Gli investimenti privati, attratti dal miglioramento del contesto economico e sociale e dal connesso miglioramento delle condizioni del lavoro, e da specifiche potenzialità sviluppate dalle linee d'intervento proposte (ad esempio gestione di servizi aeroportuali, attività connesse al trasporto aereo, attività commerciali nella zona air-side) potranno concorrere allo sviluppo delle aree interessate; benefici indubbi dovrebbero derivare dall'aumento della componente dell'occupazione giovanile e dalla riduzione dell'occupazione sommersa, legata alla qualificazione dei servizi sociali e alla realizzazione delle pari opportunità, insieme ad un rinnovato rischio imprenditoriale da parte dei tradizionali settori produttivi.

La programmazione effettuata, inoltre, ratifica la realizzazione di connessioni tra nodi (porti, aeroporti, interporti) e reti plurimodali in ottica di scambio alla scala europea.

L'impatto atteso con riferimento alle principali variabili macroeconomiche quali il PIL delle regioni, la produttività e l'occupazione rientra, a livello quantitativo, nelle valutazioni espresse, con carattere generale, nel contesto delle sinergie dei diversi assi da mettere in azione con il PSM, al fine di stimolare la crescita di produttività del sistema, con le simulazioni effettuate con l'ausilio di un modello econometrico.

5. MODALITÀ DI ATTIVAZIONE DEL PARTENARIATO

L'elaborazione del Programma ha richiesto la costituzione di un partenariato istituzionale ed economico sociale.

L'attività del partenariato sociale consente di selezionare gli obiettivi sulla base di una più adeguata conoscenza e rappresentazione dei bisogni e delle opportunità espresse a livello locale dalla società e dal sistema produttivo e, in particolare, di meglio garantire e verificare che ogni azione sia effettivamente rivolta a contribuire all'obiettivo generale di una riduzione del divario di benessere e occupazionale.

La concertazione con le parti interessate, Regioni (assessorati alla programmazione) e partners economico-sociali, è avvenuta e dovrà avvenire in modo da assicurare il coinvolgimento delle stesse nelle varie fasi della programmazione (predisposizione del programma, selezione degli investimenti, finanziamento e sorveglianza).

In particolare, la concertazione con le Regioni è tesa a garantire l'integrazione verticale delle responsabilità dei diversi livelli amministrativi oltre a permettere ad ogni Regione di realizzare una efficace integrazione con le misure d'azione previste nel Piano regionale.

La prima fase del processo di programmazione, volta alla redazione del Rapporto Interinale, ha visto un primo coinvolgimento delle Amministrazioni regionali e delle forze sociali ed economiche e delle Amministrazioni Centrali "trasversali" e coinvolte nel processo di programmazione, che successivamente

sono state interessate sulla costruzione del Programma Operativo Nazionale attraverso riunioni sia plenarie che bilaterali, in cui sono state esposte le linee strategiche nazionali e le relative linee d'intervento.

Invero, sede elettiva della concertazione con le regioni possono essere considerati gli incontri relativi alla definizione e alla stesura delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro, atti di programmazione negoziata (Legge 662/1996) che riassumono in un'unica cornice le esigenze territoriali ed il quadro finanziario, di tutte le fonti di finanziamento, comunitarie, ordinarie e per le aree depresse, che permetteranno gli investimenti pianificati, sia a livello regionale che nazionale.

Incontri in tal senso sono stati quindi organizzati con quasi tutte le Regioni dell'obiettivo 1 e i documenti programmatori appena citati sono pertanto in corso di redazione per le Regioni Sicilia, Basilicata, Puglia, Molise; si rileva che, allo stato, sono stati sottoscritti l'Intesa Istituzionale di Programma e l'Accordo di Programma Quadro con la Regione Sardegna.

Si fa inoltre presente che, in linea con quanto stabilito negli "Orientamenti per lo sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006", i Ministeri dei Trasporti e dei Lavori Pubblici hanno espletato la propria funzione di orientamento nei confronti delle Regioni nel settore di competenza, attraverso la predisposizione di apposite linee guida, all'interno delle quali sono stati esplicitati gli indirizzi per la programmazione regionale dei trasporti in coerenza con quanto si va delineando a livello nazionale con il nuovo Piano Generale dei Trasporti. Si sono altresì sottolineate le rispettive competenze in relazione alla normativa vigente e all'applicazione del D. L.vo n. 422/97, concernente il conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale.

Per ciò che concerne, in particolare, il partenariato economico-sociale lo schema del presente Programma è stato trasmesso a tutti gli Enti ed Organizzazioni rappresentativi delle parti economiche e sociali per l'acquisizione di eventuali osservazioni o emendamenti alla strategia proposta, anche nel corso delle riunioni plenarie presso il Ministero del Tesoro.

Tali suggerimenti potranno essere ulteriormente recepiti in occasione del procedimento che porterà alla definizione dei “Complementi di programmazione”, anche attraverso appositi incontri tra le parti al fine di risolvere specifiche questioni di particolare rilievo che eventualmente si potranno presentare nella fase di attuazione del programma e verrà prevista un’attiva partecipazione e consultazione dei beneficiari finali, anche attraverso richieste di relazioni periodiche.

E’ da evidenziare inoltre che il Dipartimento per l’Aviazione Civile, ha costituito un tavolo di partenariato con le regioni meridionali e gli altri organismi interessati al fine di individuare le esigenze infrastrutturali in linea con il Piano Generale dei Trasporti, con i piani regionali nonché con gli orientamenti generali della Commissione Europea.

Sono state tenute, infine, opportune e necessarie riunioni sia con il gruppo di esperti incaricati dal Ministero dei Trasporti dell’approfondimento delle principali tematiche ai fini della elaborazione del PGT (presenti anche le Amministrazioni nazionali, rappresentanti della UE e della Cabina di regia nazionale), sia con lo Steering Comitee (Italia – Commissione Europea DG XVI) nell’ambito delle attività in corso ai fini della redazione dello “Studio di fattibilità Master Plan Trasporti – Obiettivo 1 Italia” per lo sviluppo di una metodologia di riferimento per la selezione di progetti elegibili al cofinanziamento comunitario.

6. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E GESTIONE DEL PROGRAMMA

6.1. Procedure di attuazione e gestione del programma

L'Autorità di gestione del programma è Il Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

Il Programma Operativo Nazionale – Settore Trasporti comprende, come evidenziato, una serie di obiettivi specifici riguardanti modalità di trasporto diverse per tipologia (ferrovia, navigazione marittima ed aerea, strada) e per competenze amministrative (Ministero dei Trasporti e della Navigazione, Ministero dei Lavori Pubblici).

La visione unitaria degli obiettivi specifici ed operativi, in quanto inquadrati come strumento unitario per il perseguimento dell'obiettivo globale della politica settoriale dei trasporti, è finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo di aumentare e valorizzare i fattori di attrattività delle iniziative produttive attraverso il potenziamento della dotazione infrastrutturale e una migliore accessibilità ai fattori produttivi in piena sintonia e congruenza con la visione unitaria e generale che è oggetto dei lavori per l'elaborazione del nuovo PGT.

All'Autorità di gestione, compete la gestione dell'intervento, nonché la responsabilità dell'efficacia e della regolarità della sua attuazione.

In particolare essa è responsabile:

- 1) dell'istituzione di un dispositivo di raccolta di dati finanziari e statistici, affidabili, sull'attuazione, di supporto all'attività di sorveglianza e la valutazione;
- 2) dell'adattamento e dell'attuazione del complemento di programmazione;
- 3) dell'elaborazione e della presentazione alla Commissione, previa approvazione del Comitato di sorveglianza, del rapporto annuale di esecuzione;

- 4) dell'organizzazione, in collaborazione con la Commissione, della valutazione intermedia;
- 5) dell'adozione, da parte degli organismi che partecipano alla gestione e all'attuazione dell'intervento, di un sistema contabile distinto o di una codificazione contabile appropriata per la registrazione di tutti gli atti contemplati dall'intervento;
- 6) della regolarità delle operazioni finanziate a titolo dell'intervento, segnatamente dell'attuazione di misure di controllo interno, compatibili con i principi di sana gestione finanziaria e dell'attuazione delle osservazioni o richieste di misure correttive (art.38, par.2 Reg. (CE) n. 1260/99;
- 7) della compatibilità con le politiche comunitarie, secondo quanto stabilito all'articolo 12 del Reg. (CE) 1260/99;
- 8) del rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità.

I soggetti che sono in grado di garantire il corretto ed efficace svolgimento delle funzioni attribuite all'Autorità di gestione per gli interventi del Programma sono il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, nella sua articolazione in Dipartimenti e Servizi ognuno dei quali sarà responsabile della gestione dei programmi di investimento individuati per il sottosettore di competenza, e il Ministero dei Lavori Pubblici per la modalità stradale, tenuto conto della differente distribuzione delle funzioni amministrative tra i due dicasteri.

Al riguardo si evidenzia che il decreto legislativo 30/07/99, n° 300 prevede l'istituzione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che unifica in un Dipartimento le funzioni oggi svolte dai due Ministeri sopracitati.

Nelle more della attuazione della citata normativa, l'unitarietà della Autorità di gestione potrà essere garantita con la costituzione (mediante Convenzione tra i due Ministeri interessati e/o provvedimento interministeriale) di un Organismo che rappresenti le diverse competenze coinvolte.

In relazione all'articolazione del Programma in sotto settori secondo le diverse tipologie di trasporto, le Autorità di pagamento, ai sensi dell'art. 9 del regolamento CE 1260/99, potranno essere individuate come segue:

- per gli interventi sulla rete ferroviaria nazionale: FS SpA;
- per gli interventi sulla rete ferroviaria regionale: la Ferrovia in concessione o in Gestione Commissariale Governativa;
- per gli interventi su infrastrutture aeroportuali: ENAC (Ente Pubblico non economico) costituito con il decreto legislativo n. 250 del 25.7.1995;
- per gli interventi su strutture della navigazione aerea: ENAV (Ente Pubblico economico) istituito con legge 665 del 21.12.1996;
- per gli interventi su infrastrutture portuali: Autorità Portuale (Ente Pubblico) istituita con legge 84 del 21.1.1994,
- per gli interventi su infrastrutture stradali: ANAS secondo D. lgs 143/1994;
- per gli interventi su rete ferroviaria metropolitana: Unità di Gestione Trasporti a Impianti Fissi del Ministero dei Trasporti.

Le Autorità di pagamento saranno incaricate dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, che provvederà a designare un'autorità di pagamento di coordinamento quale referente della Commissione.

Le Autorità di pagamento sono responsabili delle elaborazioni e presentazione delle richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti dalla Commissione.

Le Autorità di pagamento provvedono affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima, senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati, gli importi

corrispondenti alla partecipazione del FESR.

Le misure del Programma operativo verranno attivate dalla Autorità di gestione in base ai programmi di investimento, linee di intervento e progetti che verranno individuati nei complementi di programmazione e che saranno distinti per singole modalità.

I suddetti programmi di investimento saranno oggetto di approvazione da parte delle autorità nazionali competenti e secondo le procedure individuate dalla legislazione nazionale di settore, ai fini della esatta individuazione delle fonti di finanziamento nazionali, complementari a quelle comunitarie.

In relazione all'articolazione del Programma in sotto settori, secondo le diverse tipologie e modalità di trasporto, si evidenzia che il Ministero dei Trasporti e della Navigazione rappresenta l'autorità di coordinamento per l'attuazione del programma nei sotto settori ferroviario, aeroportuale e navigazione aerea e portuale, mentre per il settore stradale il coordinamento farà capo al Ministero dei Lavori Pubblici.

Le competenze da parte delle F.S. S.p.A. riguardano la realizzazione delle infrastrutture ferroviarie attraverso le quali dovrà poi esercitare l'attività di trasporto.

Il soggetto attuatore e beneficiario finale è per il settore aeroportuale l'E.N.A.C. (Ente Pubblico non economico) costituito con il decreto legislativo n. 250 del 25.7.1997, che ha assunto funzioni amministrative e tecniche relative alla realizzazione delle infrastrutture aeroportuali nelle fasi di progettazione, appalto ed esecuzione dei lavori.

Per il settore navigazione aerea il soggetto attuatore e beneficiario finale è l'E.N.A.V. (Ente pubblico economico) istituito con legge 665 del 21.12.1996, è responsabile per la fornitura dei servizi della navigazione aerea per il traffico aereo generale entro tutto lo spazio aereo affidato all'Italia.

Per quanto riguarda i porti, il soggetto attuatore e beneficiario finale per la realizzazione di ciascun intervento infrastrutturale è la competente Autorità

portuale, confacente con l'obiettivo di verifica della regionalizzazione dello stato di attuazione degli interventi.

Per quanto attiene il settore stradale ed autostradale si ricorda che la gestione avviene, per la massima parte, tramite concessione. Il Ministero dei lavori pubblici approva le relative convenzioni.

Successivamente i singoli progetti dovranno essere sottoposti, secondo le diverse tipologie d'intervento alle autorizzazioni previste dalla normativa nazionale in termini di conformità urbanistica e di valutazione di impatto ambientale, con l'eventuale utilizzo delle Conferenze dei Servizi e degli accordi di Programma ai fini dello snellimento delle procedure autorizzative.

Dopodiché potrà essere avviata da parte dei soggetti attuatori la fase realizzativa, con l'organizzazione delle procedure previste dalla normativa sui lavori pubblici, improntate ai principi della efficienza e della trasparenza nel rispetto delle direttive comunitarie.

L'erogazione effettiva delle risorse finanziarie nazionali verrà effettuata solo dietro approvazione della documentazione contabile sugli stati di avanzamento dei lavori da parte delle Amministrazioni preposte alla vigilanza delle attività svolte dalle Autorità di pagamento, nonché alla gestione delle fonti di finanziamento nazionali (Ministero dei Trasporti e della Navigazione e Ministero dei Lavori Pubblici), mentre l'erogazione delle risorse comunitarie potrà essere effettuata dietro presentazione della certificazione contabile alle Autorità comunitarie.

Al riguardo si evidenzia che i soggetti che potranno essere individuati come Autorità di pagamento sono a vario titolo sottoposte a vigilanza e controllo da parte dei Ministeri dei Trasporti e della Navigazione e dei Lavori Pubblici (contratto di programma F.S., approvazione bilanci d'esercizio). Per quanto riguarda in particolare gli interventi sulla rete ferroviaria metropolitana, per il collegamento a rete di nodi, l'Unità di Gestione Trasporti ad Impianti Fissi del Ministero dei Trasporti e della Navigazione è direttamente competente all'approvazione degli stati di avanzamento lavori ed allo svincolo delle somme

costituenti le risorse finanziarie, di fonte nazionale, complementari a quelle comunitarie. I fondi comunitari potranno pertanto transitare attraverso il Fondo di Rotazione presso il Ministero del Tesoro per essere poi imputati agli appositi capitoli del bilancio dello Stato.

Il controllo dell'avanzamento dei lavori verrà comunque garantito tramite i controlli effettuati dalle Amministrazioni responsabili dell'impiego delle risorse finanziarie nazionali, in ottemperanza alle specifiche norme e dall'Autorità di gestione e dal Comitato di sorveglianza secondo le puntuali attività stabilite dal Regolamento CE 1260/99.

6.2. Rispetto dei principi comunitari

Il programma sarà realizzato in conformità della normativa comunitaria, in particolare di quanto previsto dai Regolamenti: (CE) n. 1260/1999 del 21.6.1999 del Consiglio, (CE) n. 1261/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21.6.1999 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Il Programma prevede per la propria attuazione il rispetto rigoroso di procedure che – sulla base di quanto previsto dalla normativa nazionale e dagli indirizzi comunitari – assicurino il rispetto dei principi comunitari:

- a) in campo ambientale, con specifico riferimento alla valutazione dell'impatto;
- b) nel campo della concorrenza, con riferimento alle disposizioni in materia di appalti pubblici di opere e/o servizi;
- c) nel campo della pari opportunità, tra uomo e donna, con riferimento ai possibili impatti sul contesto di vita, sull'accesso al mercato del lavoro, sulla situazione occupazionale, sulla partecipazione alla creazione di attività socio-economiche.

Per quanto non previsto dai Regolamenti Comunitari, il programma sarà attuato nel rispetto della normativa istituzionale, giuridica e finanziaria nazionale in materia.

6.3. Circuito finanziario

Il finanziamento del PO è costituito da risorse comunitarie integrate dalla quota parte di fondi nazionali.

Le procedure per ottenere il trasferimento delle risorse disponibili ai beneficiari finali prevedono la confluenza dei fondi comunitari nel Fondo di rotazione ex legge 183/87, gestito dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica per tranches successive, la cui consistenza è direttamente correlata all'avanzamento finanziario del programma, secondo le regole dettate dal nuovo regolamento sui fondi strutturali e corrisposte direttamente alle Autorità di pagamento

6.4. Sistemi di sorveglianza, monitoraggio e valutazione

Sorveglianza

La sorveglianza sull'andamento del PO sarà affidata al Comitato di Sorveglianza secondo le disposizioni dell'art.35 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del 21.6.1999 del Consiglio.

Le funzioni, i compiti e la composizione del Comitato saranno definiti in conformità dei regolamenti comunitari e secondo le disposizioni che saranno assunte dall'Autorità di Gestione Nazionale.

Il Comitato sarà costituito entro tre mesi dalla decisione relativa alla partecipazione dei fondi.

In ogni caso si prevede lo svolgimento delle seguenti funzioni:

- approvazione, conferma ed adattamento del complemento di programma;
- individuazione degli indicatori fisici e finanziari da utilizzare nella sorveglianza dell'intervento;

- individuazione dei criteri di selezione delle operazioni finanziarie a titolo delle singole misure;
- garanzia della sorveglianza sullo svolgimento del programma operativo per il conseguimento degli obiettivi prefissati;
- proposta all'autorità di gestione di qualsiasi adattamento o revisione che renda possibile il conseguimento degli obiettivi o migliori la gestione dell'intervento;
- proposta di eventuali azioni per garantire l'efficacia dell'attuazione delle misure del programma operativo;
- provvedere alle operazioni di sorveglianza, organizzare ed esaminare i lavori delle valutazioni intermedie;
- proporre le misure necessarie ad accelerare l'esecuzione del programma;
- esaminare i risultati dell'esecuzione, il conseguimento degli obiettivi a livello della misure, nonché la valutazione intermedia di cui all'art. 42 del suddetto regolamento;
- coordinamento delle azioni di promozione e di pubblicità dell'intervento;
- esame ed approvazione delle proposte di modifica inerente al contenuto della Decisione Europea concernente la partecipazione dei Fondi;
- esprimere il proprio parere sui rapporti annuali e finali di esecuzione, prima che siano trasmessi alla Commissione;
- deliberare modifiche dei costi totali, del contributo comunitario nell'attuazione delle azioni, nei limiti di quanto previsto;
- esprimere un parere sulle proposte da presentare alla Commissione per eventuali altre modifiche superiori ai valori di soglia;

- favorire l'interazione tra interventi di formazione e politiche attive del lavoro;
- rispondere definitivamente in merito ai quesiti più complessi circa l'interpretazione delle disposizioni del programma operativo plurifondo e del QCS;
- prendere atto del ruolo del beneficiario finale del programma operativo;
- esprimere un parere sulle caratteristiche e le professionalità da prendere in considerazione per l'individuazione delle modalità di valutazione del programma.

Per quanto riguarda i Componenti, sarà comunque richiesta anche la rappresentanza delle parti sociali e delle regioni.

Lo stesso comitato individuerà, anche, il numero di riunioni annue da effettuare.

L'Autorità di Gestione interverrà per ogni settore di competenza quale interlocutore delle istituzioni comunitarie e delle parti economico-sociali all'interno del Comitato di sorveglianza; in particolare il Ministero dei Trasporti e della Navigazione garantirà la partecipazione al Comitato di Sorveglianza tramite i Dipartimenti e Servizi responsabili per ciascun sottosettore.

Si potrà all'uopo prevedere la costituzione di eventuali sottocomitati distinti per sottosectori al fine di agevolare i compiti del Comitato di Sorveglianza ed avere la situazione sullo stato di attuazione aggiornata per modalità.

Monitoraggio

Affinché sia garantita una ottimale realizzazione del Programma sarà garantito il monitoraggio fisico e finanziario delle azioni in esso previste.

In proposito, saranno attuate le disposizioni della Commissione Europea, del Ministero del Tesoro e Bilancio che dovrà definire il sistema di monitoraggio

complessivo del QCS.

Il sistema sarà comunque orientato ad individuare indicatori che consentano di verificare:

- gli obiettivi specifici delle misure e la loro coerenza;
- lo stato di avanzamento dell'intervento in termini di realizzazioni fisiche;
- lo stato di avanzamento del piano finanziario.

Nella scelta delle caratteristiche di base del modello di monitoraggio si terrà conto delle finalità perseguite: da un lato adempiere agli obblighi regolamentari dettati a livello comunitario per la sorveglianza dei Fondi strutturali e dall'altro soddisfare le peculiarità del sistema di obiettivi e di azioni contenute nel P.O., con particolare riferimento alle tipologie dei flussi informativi, delle procedure amministrative, dei contenuti e destinatari delle azioni, propri del sistema dei trasporti.

Per quanto riguarda i compiti di monitoraggio e valutazione delle attività poste in essere, con conseguente rilevazione ed elaborazione dei dati, provvederà l'Autorità di gestione degli interventi.

La sorveglianza viene effettuata a livello di programma operativo e viene supportata dalla valutazione intermedia, affinché si possano eventualmente apportare i necessari adeguamenti al programma operativo in corso di attuazione.

La sorveglianza comporta l'organizzazione ed il coordinamento dei dati relativi agli indicatori procedurali, finanziari, fisici, e d'impatto e degli aspetti qualitativi della realizzazione (in particolare degli aspetti socioeconomici, operativi, giuridici o anche procedurali).

La sorveglianza consiste nel rilevare i progressi compiuti nell'attuazione dell'intervento e nel redigere le relazioni annuali (art. 37, Reg. (CE) n. 1260/99) che debbono essere esaminate ed approvate dal Comitato di sorveglianza.

6.5. Sistemi e procedure di controllo

L'esatta esecuzione delle varie forme di intervento in cui si sostanzieranno le linee strategiche, di cui si compone il presente programma operativo, sarà oggetto delle ordinarie forme di controllo previste dalla normativa nazionale e comunitaria sui lavori pubblici (Legge 109/94 e successive modifiche).

Il sistema di controllo si articolerà quindi in una fase di natura "interna", incentrata sul controllo di regolarità formale (tecnico-amministrativa) della documentazione fornita dai beneficiari a giustificazione delle spese sostenute, eseguita da funzionari dell'Amministrazione di settore secondo le normative nazionali vigenti, i quali operano poi anche un controllo "in loco" sull'effettiva e materiale realizzazione del progetto ammesso a finanziamento nonché sulla rispondenza di questo rispetto a quello approvato.

Sono inoltre previsti ulteriori controlli che sono condotti sotto forma di collaudo o certificazione di regolare esecuzione da parte del responsabile dell'attuazione, così come individuato dalla legge 109/94 nonché di una Commissione di collaudo appositamente nominata.

La procedura di controllo trova il suo momento "esterno" nel controllo operato a campione dalle strutture di controllo del Ministero del Tesoro e del Bilancio (l'Ispettorato Generale di Finanza) e dalla Direzione Generale XX della Commissione Europea (Controllo Finanziario).

La normativa generale di riferimento si completa con il D.L.vo 29/93 e successive modificazioni, che pone l'obbligo della costituzione di servizi di controllo interni e/o nuclei di valutazione, in posizione di autonomia rispetto alla gestione, con il compito di verificare la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche.

I soggetti responsabili della selezione, gestione e controllo delle operazioni, dell'attestazione della regolarità della relativa esecuzione della conformità della gestione dei programmi conformi alla normativa comunitaria,

nonché della rilevazione di eventuali carenze ed irregolarità ai fini dell'adozione degli eventuali correttivi, sono le Autorità di gestione distinte.

L'Autorità di gestione si accerta che l'esecuzione degli interventi sia conforme alla normativa comunitaria competente e agli obiettivi di una sana gestione finanziaria; in particolare essa si accerta che:

- siano rispettati i limiti prefissati per la partecipazione dei contributi comunitari;
- i pagamenti ai beneficiari finali siano effettuati senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati;
- la natura e la tempistica degli impegni e dei pagamenti sia conforme alle prescrizioni comunitarie;
- la destinazione delle azioni sia coerente con quella indicata nel PO.

7 MISURE DI ASSISTENZA TECNICA: MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Per mettere in condizione l'Amministrazione di attuare il previsto e necessario ruolo di indirizzo, supporto e coordinamento, di svolgere le opportune azioni di valutazione e monitoraggio, sarà utilizzata la quota di risorse destinata alle attività di supporto e di assistenza tecnica.

Pertanto, per ciascuno dei cinque sottosectori che compongono il presente Programma Operativo va prevista una Misura (che non compare quindi nei sottosectori stessi) dedicata appunto all'Assistenza Tecnica.

A tale misura deve essere destinata una quota pari all'1% del costo complessivo dei sotto programmi.

Le attività che compongono questa misura, consistenti nella verifica dell'attuazione del Programma nei diversi settori, sono da considerarsi fondamentali per il corretto espletamento delle competenze giuridiche ed istituzionali delle Autorità di gestione e quindi per l'organizzazione, l'elaborazione e presentazione delle valutazioni intermedie ed ex-post e quindi per il rispetto degli obblighi previsti in materia dalla normativa comunitaria.

La valutazione dei risultati che man mano si otterranno con l'attuazione degli interventi, nonché il monitoraggio costante delle attività poste in essere, attraverso l'analisi dei dati relativi agli indicatori procedurali, finanziari, fisici e d'impatto, nonché degli aspetti qualitativi della realizzazione, permetteranno l'aggiornamento della programmazione effettuata, soprattutto con riferimento alla efficacia della scelte e alla ripercussione degli interventi a livello macroeconomico.

In occasione della predisposizioni dei complementi di programmazione verranno specificate le attività tipologiche afferenti al monitoraggio e alla valutazione ex post.

A tal riguardo l'attività di monitoraggio consisterà in una verifica dell'attuazione del Programma nei diversi settori.

Esaminando l'offerta infrastrutturale, si procederà alla verifica che le infrastrutture previste nel Programma siano state realizzate con particolare riguardo all'effettiva integrazione del sistema dei trasporti, anche secondo quanto sarà indicato dal nuovo Piano Generale dei Trasporti e nelle risultanze del Master Plan Comunitario – Obiettivo 1, 1999.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, si controllerà che le risorse previste siano state effettivamente stanziare ed utilizzate nei tempi e per le finalità definiti dal Programma.

Si procederà, inoltre, ad una verifica degli scenari utilizzati per le previsioni del Programma, controllando l'andamento ipotizzato delle variabili socio-economiche, demografiche, produttive in modo tale da apportare gli opportuni correttivi in sede di aggiornamento.

Per quanto riguarda l'aspetto ambientale, dovranno essere attivati opportuni controlli e si dovrà procedere al monitoraggio dei parametri che caratterizzano la "pressione" sull'ambiente (occupazione di suolo, consumo di risorse, emissioni e concentrazioni di inquinanti, pressioni sonore etc).