

Nord-Ovest Italiano

La governance delle infrastrutture di trasporto

Marcello Tadini

Dipartimento di Studi per l'Impresa ed il Territorio – Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE E SISTEMA DI TRASPORTO.....	2
Il territorio del Nord-Ovest e la sua organizzazione istituzionale	2
Le competenze istituzionali in materia di infrastrutture e trasporti.....	3
Il sistema infrastrutturale e di trasporto del Nord-Ovest	4
I progetti di trasformazione del sistema infrastrutturale del Nord-Ovest	7
 SPESE ED INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE E TRASPORTI NELL'AMBITO DEL NORD-OVEST	 12
 LA GOVERNANCE DEL SISTEMA INFRASTRUTTURALE DI TRASPORTO	 16
Le capacità decisionali e gli strumenti a disposizione degli attori istituzionali	16
La necessità di un meccanismo di cooperazione verticale e orizzontale.....	18
La percezione delle carenze del sistema infrastrutturale e delle politiche di trasporto Il “peso contrattuale” del Nord-Ovest nei rapporti con l'amministrazione centrale.....	20
L'approccio prevalente per la definizione delle politiche infrastrutturali.....	23
La rilevanza degli attori non istituzionali nella definizione delle politiche e nelle decisioni sul sistema infrastrutturale.....	24
Le dinamiche derivanti dai processi di liberalizzazione e privatizzazione dei trasporti La sostenibilità ambientale delle politiche di infrastrutturazione.....	28
 BIBLIOGRAFIA.....	 29

Organizzazione istituzionale e sistema di trasporto

Il territorio del Nord-Ovest e la sua organizzazione istituzionale

L'Italia nord-occidentale è costituita dalla parte di territorio formata dalle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria e Lombardia. L'area in esame racchiude buona parte della Pianura Padana, attraversata dal Po (il più lungo fiume d'Italia) e comprende regioni altamente industrializzate e ad alta vocazione turistica. Inoltre è riconosciuta come entità sovra-regionale dalle unità territoriali statistiche dell'Unione Europea (NUTS livello 1) e costituisce una ripartizione geografica a livello statistico nazionale (ISTAT) anche se ad essa non corrisponde un ente infra-nazionale.

Il territorio del Nord-Ovest occupa complessivamente una superficie di 57.946 kmq, comprende 24 province e 3.064 comuni ed è abitato da 15.630.959 persone. Per quanto concerne il versante produttivo le imprese attive sono 1.374.610 (pari al 27% del totale nazionale), occupano 6.816.894 lavoratori (pari al 30% del totale nazionale), producono il 32% del Prodotto Interno Lordo (PIL) nazionale e generano un valore aggiunto di 426 miliardi di € (pari al 32% del totale nazionale), esportazioni per 132 miliardi di € (pari al 40% del totale nazionale) ed importazioni per 63 miliardi di € (pari al 47% del totale nazionale) ed un reddito pro-capite di 19.446 €.

Questi dati dimostrano l'indubbia forza e la capacità di sviluppo dimostrata negli anni più recenti da quest'area del paese. Tuttavia il Nord-Ovest è una delle maggiori polarizzazioni produttive d'Italia e d'Europa.

Negli anni più recenti è tornato ad affacciarsi sulla scena nazionale per la sua capacità propulsiva dopo essere stato l'area (il cosiddetto triangolo industriale Milano-Torino-Genova) che ha trascinato lo sviluppo del paese dal secondo dopoguerra fino alla fine degli anni '70.

Oggi costituisce un'area cruciale e nevralgica nei grandi processi di riorganizzazione territoriale che stanno interessando l'Europa continentale e il Mediterraneo. Per tali ragioni è interessato da una crescente mobilità di persone, merci e risorse.

Come accennato in precedenza, quest'area può essere considerata una macro-regione dal punto di vista economico, funzionale e sistemico ma non gode di un riconoscimento amministrativo.

Pertanto, i livelli istituzionali cui spetta il compito di governare le dinamiche territoriali del Nord-Ovest sono quello statale (quindi il Governo nazionale), regionale (in questo caso sono quattro le regioni coinvolte), quello provinciale (ventiquattro) ed infine quello comunale (oltre 3.000 i Comuni interessati).

Il modello di amministrazione che si è affermato nel nostro paese nel corso dell'ultimo ventennio si basa su più livelli di governo: è cioè fondato sulle autonomie regionali e locali. A partire dal 1990 (con la legge 142/90 e con la legge Bassanini n. 59/97), l'Italia è investita da politiche di spostamento del baricentro politico e amministrativo che possono essere definite di decentralizzazione. Con esse si inaugura una nuova fase dei rapporti centro-periferia che subiscono un sostanziale mutamento: da livelli di governo ordinati gerarchicamente si passa ad una pluralità di attori pubblici autonomi (Perulli, 2000).

Si è aperta una fase di transizione verso un sistema di governo decentrato e federalista, contraddistinto da un'ampia autonomia decisionale e programmatica degli enti locali.

Attraverso il decentramento vengono trasferite funzioni, risorse e compiti al sistema delle autonomie locali attuando innanzitutto una riforma delle forme di governo e cioè dei modi in cui si governa il sistema delle decisioni.

L'assetto del sistema amministrativo che ne scaturisce è impostato sul principio di sussidiarietà in base al quale il soggetto pubblico più idoneo ad esercitare la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative coincide con l'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini.

Comuni e Province, quindi, diventano i responsabili dello sviluppo socio-economico e territoriale, perché sono i più vicini e i più sensibili ai problemi del sistema locale.

Le competenze istituzionali in materia di infrastrutture e trasporti

In tema di infrastrutture e trasporti il D.lgs. 112/98, recante il "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione della legge n. 59 del 1997", prescrive che lo Stato svolga le funzioni relative alla pianificazione pluriennale della viabilità e alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione, della rete autostradale e stradale nazionale, costituita dalla grandi direttrici del traffico nazionale ed a quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli Stati limitrofi.

Per tali ragioni è stato istituito il Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), costituito dall'integrazione di infrastrutture e di servizi di interesse nazionale, che rappresentano l'offerta di mobilità per le persone e le merci, con finanziamenti a carico dello Stato. L'insieme di queste infrastrutture e servizi, costituisce la struttura portante del sistema italiano di mobilità, da intendersi in un'ottica dinamica e di processo.

La rete stradale dello SNIT è costituita da autostrade e dalle strade che restano di competenza dello Stato (dopo il conferimento a Regioni ed Enti Locali delle funzioni in materia di viabilità ex D.lgs. 112/98), oltre al sistema degli aeroporti, degli interporti e dei principali centri di interscambio strada/rotaia.

La rete ferroviaria dello SNIT comprende le tratte che assicurano i servizi di lunga percorrenza interni al paese con le relative connessioni all'interno dei grandi nodi metropolitani ed urbani, i collegamenti con i nodi di trasporto di rilevanza nazionale ed internazionale. Si tratta quindi della rete TEN-T (Trans European Transport Network), della rete "rete forte" delle Ferrovie dello Stato (su cui transita la gran parte del totale trasportato viaggiatori e merci), delle direttrici nazionali delle FS (su cui il traffico è prevalentemente generato da relazioni medio-lunghe), dalle linee di supporto delle FS (che svolgono funzione di collegamento tra le direttrici), dalle linee non FS (che consentono di completare itinerari merci e passeggeri di rilevanza nazionale o di ridurre sensibilmente il tempo di percorrenza rispetto ad itinerari FS) e da itinerari alternativi merci così come individuati dalle Ferrovie dello Stato.

Questo sistema ha il compito di individuare le fondamentali criticità del sistema dei trasporti e delle infrastrutture di rilievo nazionale ed internazionale, sulle quali lo Stato deve concentrare risorse progettuali e finanziarie, lasciando alle Regioni il compito di completare alla scala opportuna, la realizzazione e la gestione della rete dei servizi e

dei servizi e delle infrastrutture. Inoltre, ridefinendo le competenze e le responsabilità dei diversi livelli di governo, nello stesso tempo offre ai governi locali il quadro di riferimento entro cui orientare le proprie scelte.

Con l'intento di dare maggiore concretezza al processo "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" avviato dalla Legge Bassanini e proseguito con il D.lgs. 112/98, il legislatore è intervenuto modificando il testo costituzionale. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (attraverso la legge costituzionale 3/2001), nuove competenze in termini di legislazione concorrente sono state attribuite alle Regioni in materia di porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione.

Queste recenti modifiche normative hanno determinato alcune difficoltà interpretative sull'effettiva ripartizione di competenze, parzialmente risolte tramite il ricorso ai concetti di interesse nazionale, di indivisibilità e unitarietà dell'intero sistema ordinamentale e di sussidiarietà, in un'ottica di generale salvaguardia dell'unità territoriale, oltre che l'efficiente funzionamento dell'intera rete dei trasporti. Secondo questo punto di vista, per quanto riguarda il settore dei lavori pubblici spetterebbe alle regioni una potestà residuale affiancata comunque a quella dello Stato. Quest'ultimo infatti rimarrà competente in relazione alla disciplina e alla realizzazione delle opere di sua spettanza quali, ad esempio, le grandi infrastrutture di interesse nazionale (Unioncamere, 2008).

Flessibilità e duttilità devono caratterizzare l'approccio "reticolare" che si ravvisa nel sempre più fitto intreccio di competenze statali e regionali nelle materie delle infrastrutture e dei trasporti. Appare, pertanto, prioritario rafforzare le forme di coordinamento istituzionale, attraverso il principio dell'intesa (nelle sue varie sfaccettature) e il principio di collaborazione, nello sforzo di garantire una costruzione coerente ed unitaria del sistema dei trasporti europeo (Montebello, 2004).

Il sistema infrastrutturale e di trasporto del Nord-Ovest

La posizione strategica del Nord-Ovest all'interno della rete di comunicazione europea e nazionale e la rilevanza economica della stessa come bacino di domanda intermedia e finale hanno favorito nel corso degli anni lo sviluppo di un esteso sistema infrastrutturale.

Come noto, la dotazione di efficienti infrastrutture costituisce un fattore decisivo per la competitività di un'area che ambisca a competere su scala globale ed è pertanto da considerarsi una sorta di "requisito di base".

Di seguito una breve descrizione delle principali infrastrutture di trasporto del Nord-Ovest. Il territorio in esame è caratterizzato da una significativa dotazione autostradale. Dai tre centri metropolitani dell'area si dipartono tratte autostradali che li collegano tra loro e con le realtà urbane dei territori limitrofi regionali e sovra-regionali. Pertanto, l'assetto autostradale attuale, oltre a innervare i territori metropolitani, si dirama lungo le direttrici est-ovest e nord-sud.

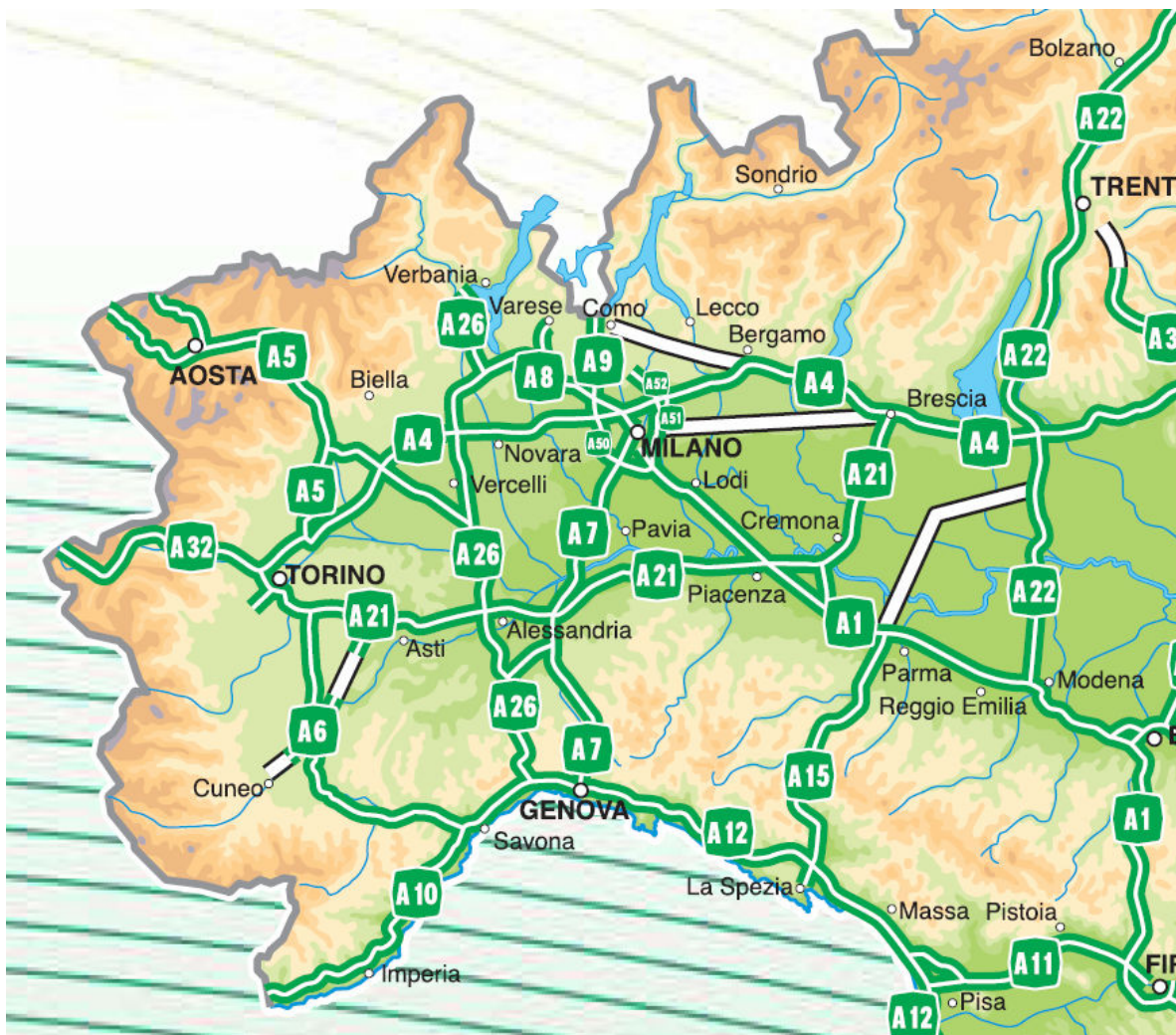
Lungo l'asse est-ovest la principale arteria è costituita dall'autostrada A4 che unisce Trieste a Torino (via Venezia e Milano) e prosegue fino al Frejus (autostrada A32), affiancata dall'autostrada A21 che collega Torino con Brescia (via Piacenza), e dalla direttrice di collegamento dell'arco ligure (autostrada A10 in direzione Ventimiglia e autostrada A12 in direzione Livorno).

La principale direttrice dell'asse nord-sud è rappresentata dall'autostrada A26 (Voltri-Gravellona Toce) che collega Genova al valico del Sempione. Ad essa si aggiungono le autostrade A5 e A6 che connettono rispettivamente Torino con il traforo del Monte Bianco e con la riviera ligure (Savona), l'autostrada A7 che unisce Genova e Milano, l'autostrada A1 che collega la metropoli milanese con Bologna e Firenze e le autostrade A8 e A9 che mettono in comunicazione il capoluogo lombardo rispettivamente con Varese e il Lago Maggiore (e quindi l'autostrada A26) e con Como e la frontiera svizzera di Chiasso.

Infine non vanno dimenticate l'autostrada A15 che collega Parma (posta lungo la A1) con La Spezia (posta lungo la A12), la bretella A4/A26 nei pressi di Vercelli e la bretella A4/A5 nei pressi di Ivrea, nonché la superstrada A4/Malpensa (in prossimità di Boffalora Ticino) ed i sistemi tangenziali di Milano e Torino. (figura 1)

figura 1

IL SISTEMA AUTOSTRADALE DEL NORD-OVEST

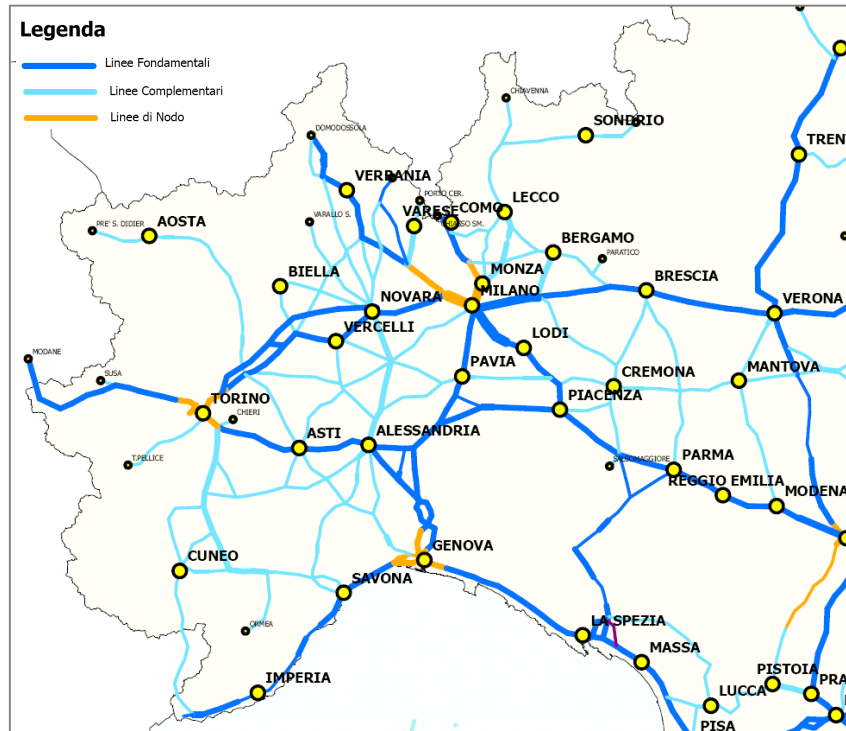


Fonte: Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori, 2008

Per quanto attiene al sistema ferroviario, è possibile osservare come le linee principali siano ancorate alle città metropolitane e individuino anche alcuni nodi aggiuntivi (città medie) che svolgono un ruolo rilevante. (figura 2)

figura 2

IL SISTEMA FERROVIARIO DEL NORD-OVEST



Fonte: RFI, 2008

La [tabella 1](#) descrive le linee dell'area appartenenti alla rete fondamentale, secondo Rete Ferroviaria Italiana (RFI).

tabella 1

IL QUADRO DELLE LINEE FERROVIARIE DEL NORD-OVEST APPARTENENTI ALLA RETE FONDAMENTALE DI RFI

Linea ferroviaria	Caratteristiche della linea
Torino-Modane	Doppio binario elettrificato
Torino-Alessandria-Piacenza	Doppio binario elettrificato
Torino-Milano-Verona	Doppio binario elettrificato
Ventimiglia-Genova	Doppio binario elettrificato (esclusa la tratta S. Lorenzo- Finale Ligure)
Genova-Livorno	Doppio binario elettrificato
Alessandria-Genova	Doppio binario elettrificato
Genova-Voghera-Milano	Doppio binario elettrificato
Gallarate-Luino	Singolo binario elettrificato
Milano-Domodossola	Doppio binario elettrificato
Milano-Como-Chiasso	Doppio binario elettrificato
Milano-Piacenza-Bologna	Doppio binario elettrificato

Fonte: RFI, 2008

A queste linee si aggiungono quelle definite complementari e, insieme, costituiscono l'ossatura del reticolo di collegamenti ferroviari del Nord-Ovest italiano.

Negli anni più recenti si sono sviluppate le cosiddette linee AV/AC (Alta Velocità/Alta Capacità) destinate ad ospitare il trasporto veloce dei passeggeri. Il sistema AV/AC italiano (tuttora in realizzazione) si svilupperà lungo gli assi ferroviari più frequentati e

saturni del nostro Paese attraverso la Torino-Milano-Napoli, la Milano-Verona-Venezia e il collegamento verso Genova.

Attualmente nel Nord-Ovest sono in attività le linee Torino-Novara (da febbraio 2006), Milano-Treviglio (da luglio 2007) e Milano-Bologna (da dicembre 2008), mentre sono in avanzata realizzazione i nodi urbani di Milano e Torino.

Non va dimenticata l'importanza delle nodalità infrastrutturali rappresentate dai tre porti commerciali (Genova, La Spezia e Savona), dai principali valichi dell'area (Ventimiglia, Frejus, Monte Bianco, Sempione e Gottardo), dall'aeroporto *hub* di Malpensa e dagli altri aeroporti principali dell'area (Milano-Linate, Torino-Caselle, Bergamo-Orio al Serio e Genova).

In conclusione è possibile affermare che nel contesto esaminato si vengono a creare differenziali territoriali determinati da alcune direttrici di concentrazione dell'accessibilità. Tali direttrici si irradiano dal polo milanese verso nord, ovest, sud est ed est. La prima direttrice intorno alla quale si coagulano numerosi sistemi locali del lavoro¹ è quella che dal centro della pianura padana si dirige verso i confini con la Svizzera; la seconda, attraversando l'area novarese si connette con il polo urbano di Torino per poi raggiungere i confini francesi; la terza si snoda lungo la via Emilia; la quarta, infine è meno continua e si dirige verso il confine orientale (Conto Nazionale Infrastrutture e Trasporti, 2005).

I progetti di trasformazione del sistema infrastrutturale del Nord-Ovest

Il contesto del Nord-Ovest è caratterizzato da una dotazione di infrastrutture di trasporto superiore alla media nazionale (ad eccezione della rete ferroviaria), tuttavia sconta oggi un deficit infrastrutturale rispetto alle regioni europee più sviluppate al quale i recenti Governi nazionali hanno cercato di porre rimedio attraverso una programmazione *ad hoc*.

Per queste ragioni sono in progetto diversi interventi di potenziamento della rete esistente o di realizzazione di nuove tratte ferroviarie e stradali necessarie per soddisfare le necessità della costituenda regione policentrica del Nord-Ovest, per favorire la mobilità nei tre contesti metropolitani e per sfruttare appieno le occasioni di sviluppo che derivano dalla posizione privilegiata nell'ambito dello spazio europeo.

Nel contesto padano il Nord-Ovest viene evidenziato dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) come ambito meridionale del Pentagono Europeo (cioè il cuore europeo). L'importanza del Nord-Ovest è motivata anche da un patrimonio consistente di dotazioni infrastrutturali e di servizio quali sono le reti aeroportuali (di cui Malpensa costituisce il nodo principale), quelle portuali, i valichi alpini ed i nodi logistici di rilevanza europea.

Lo SSSE prevede di sviluppare la rete di trasporti internazionali attraverso il miglioramento delle infrastrutture esistenti così da creare assi per il trasporto multimodale che consentano di implementare i collegamenti tra paesi.

¹ I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) rappresentano aggregazioni di Comuni contigui fra loro, geograficamente e statisticamente comparabili, caratterizzate dal maggiore addensamento dei movimenti effettuati per motivi di lavoro dalla popolazione di riferimento. Costituiscono uno strumento di analisi appropriato per indagare la struttura socio-economica dell'Italia secondo una prospettiva territoriale, con l'obiettivo di rappresentare i luoghi della vita quotidiana della popolazione che vi risiede e lavora.

Il territorio del Nord-Ovest vede riconosciuta la sua rilevanza strategica nello scacchiere europeo attraverso la definizione della rete europea di trasporto (TEN-T) per il potenziamento della quale sono stati individuati 30 progetti prioritari.

Nell'elenco di tali progetti sono inclusi la direttrice transpadana (il corridoio V Lisbona-Kiev) e la rete ferroviaria per il collegamento Genova-Rotterdam (il corridoio XXIV) nonché il suo naturale prolungamento a sud attraverso le "Autostrade del Mare". (figura 3)

figura 3

I CORRIDOI EUROPEI CHE INTERESSANO IL NORD-OVEST ITALIANO



Fonte: Elaborazione propria da Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2004

A livello nazionale la Legge Obiettivo (Legge n. 443 del 21 dicembre 2001) stabilisce procedure e modalità di finanziamento per la realizzazione delle grandi infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, ponendo le condizioni per dare un'accelerazione alla realizzazione di queste ultime, grazie ad uno snellimento delle procedure di approvazione dei progetti.

La legge prevede l'elaborazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche, di concerto con le Regioni.

Il Primo Programma delle Infrastrutture Strategiche – approvato con la Delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) n. 121 del 21 dicembre 2001 – è rappresentato da 228 opere infrastrutturali, suddivise per regione di competenza e per tipologia infrastrutturale (sistemi stradali e autostradali, sistemi ferroviari, *hub* aeroportuali, *hub* portuali, *hub* interportuali, reti metropolitane, altri interventi).

Negli anni successivi il Governo nazionale ha provveduto a verificare il reale stato di attuazione del Programma, a fornire un quadro finanziario aggiornato per verificarne la compatibilità con la finanza pubblica e ad individuare (d'intesa con le Regioni) le priorità sulla base delle strategie programmatiche aggiornate.

Il più recente riferimento in materia è costituito dal Programma delle Infrastrutture Strategiche (aggiornato al mese di agosto del 2008), inserito come Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013.

Il nuovo programma evidenzia un'esigenza di infrastrutturazione e un'urgenza di affrontare e risolvere i problemi legati alla costruzione di un'offerta di trasporto efficiente ed efficace capace di rilanciare la crescita e lo sviluppo del Paese.

Per risolvere le attuali problematiche esso considera la rilevanza strategica degli interventi già "cantierati" che necessitano di continuità di cassa, di quelli relativi alle nodalità di connessione tra il sistema Italia e il sistema euro-mediterraneo (cioè i valichi, i porti e gli aeroporti) e di quelli finalizzati al riassetto territoriale a scala regionale e interregionale.

Il programma suddetto, partendo dall'insieme delle opere inserite nella Legge Obiettivo, individua il quadro complessivo delle opere in realizzazione e programmabili per il periodo 2009-2013 che risulta articolato (in relazione al territorio del Nord-Ovest) come mostrano le [tabelle 2a e 2b](#).

tabella 2a

IL QUADRO DELLE OPERE IN REALIZZAZIONE O DA AVVIARE NEL NORD-OVEST

Interventi	Regione	Costo (Milioni di €)	Avanzamento lavori (%)
Opere con un livello di avanzamento superiore al 60% al 31.12.2007			
Prolungamento della Metropolitana di Milano M1	Lombardia	264,40	100,00
Accesso Stradale Fiera Milano: Realizzazione viabilità nuovo Polo fieristico Rho-Pero	Lombardia	336,56	82,52
Centro Interportuale Merci di Novara (Terminale Ovest)	Piemonte	104,96	62,88
Opere con un livello di avanzamento superiore al 20% al 31.12.2007			
Metropolitana Brescia tratta Prealpino - S.Eufemia opere migliorative ed interventi correlati - 1° lotto funzionale	Lombardia	655,82	39,87
Grandi Stazioni – Riqualficazione stazioni	Varie	236,83	24,40
Opere appaltate e cantierate al 31.12.2007			
Tangenziale Sud Brescia: Raccordo autostradale casello di Ospitaletto (A4), di Poncarale e l'aeroporto di Montichiari	Lombardia	293,87	-
Interventi			
	Regione	Costo (Milioni di €)	Stato progettuale*
Opere parzialmente finanziate da avviare entro il 2013			
Genova Tunnel sottomarino/sotterraneo	Liguria	421,00	-
Genova: riassetto accesso portuale Voltri	Liguria	35,00	PP approvato
Savona: variante SS1 Aurelia bis tratta torrente Letimbro e casello autostradale	Liguria	137,54	-
La Spezia: variante SS1 Aurelia bis 4° lotto tra San Benedetto e Beverino	Liguria	208,01	-
Raccordo Autostradale tra l'autostrada A4 e la Valtrompia	Lombardia	923,05	PD approvato
Malpensa – Potenziamento Gallarate-Rho realizzazione 3° binario	Lombardia	302,00	PD approvato
Pedemontana Lombarda	Lombardia	4.200,00	PP approvato
Bergamo – Lecco: collegamento Calusco d'Adda – Terno d'Isola	Lombardia	58,00	PP approvato
AV/AC: tratta Treviglio – Brescia	Lombardia	2.000,00	PD in istruttoria
Metropolitana di Milano linea M2 - Prol. Cologno Nord – Vimercate	Lombardia	533,00	PP approvato

Metropolitana di Milano linea M3 - Tratta S.Donato – Paullo	Lombardia	798,00	PP approvato
Metropolitana di Milano linea M4 - Tratta Sforza policlinico – Linate	Lombardia	910,00	PP approvato
Linea ferroviaria Saronno – Seregno: potenziamento e variante della tratta di Galliate	Piemonte	78,85	PD approvato
AV/AC Brescia – Verona	Lombardia e Veneto	2.738,00	PP approvato

*: indica lo stato di avanzamento del progetto (PP = progetto preliminare; PD = progetto definitivo) rispetto all'approvazione del CIPE

Fonte: Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013

tabella 2b

IL QUADRO DELLE ALTRE OPERE PREVISTE NEL NORD-OVEST

Interventi	Regione	Costo (Milioni di €)	Stato progettuale*
Opere sottoposte al CIPE (aggiornamento aprile 2008)			
Valichi			
Corridoio V collegamento internazionale Torino – Lione	Piemonte	5 365,00	PP approvato
Corridoio Plurimodale Padano			
Tratta Bergamo-Seregno: Corridoio Europeo 5 e collegamenti (Gronda Est MI)	Lombardia	1 000,00	PP approvato
Raddoppio linea Milano-Mortara: tratta Cascina Bruciata – Parona	Lombardia	391,90	PP approvato
Riqualificazione Linea ferroviaria Saronno – Seregno (FNME)	Lombardia	75,51	PD approvato – in gara d'appalto
Malpensa - Nuovo collegamento ferroviario Arcisate-Stabio (confine di Stato)	Lombardia	223,00	PD approvato
Gronda Ferroviaria Merci Nord Torino: potenziamento Bussoleno-Torino e cintura merci Bussoleno	Piemonte	2 375,00	PP approvato
Autostrada A4 Torino Milano Tratta Novara Milano dal KM 91+00 al KM 127+00	Piemonte e Lombardia	265,32	PD approvato
Accessibilità Stradale Valtellina S.S. 38 - Fuentes-Tartano	Lombardia	450,30	PD approvato
Collegamento tra la S.S. 11 Padana Superiore a Magenta e la Tangenziale Ovest di Milano-Variante di Abbiategrasso sulla S.S. 494	Lombardia	281,09	PP approvato
Circonvallazione di Cuneo fino alla SS 22 del tronco "da Cuneo all'autostrada A6"	Piemonte	118,49	PP approvato
Bergamo - Lecco: variante ex SS 639 all'abitato di Cisano Bergamasco	Lombardia	25,82	PP approvato
Brescia - Bergamo - Milano (BreBeMi) collegamento SP19	Lombardia	1 685,12	PP approvato
Tangenziale Est esterna di Milano	Lombardia	1 578,00	PP approvato
Riqualifica SS 415 Paullese - Peschiera Borromeo a Spino d'Adda (escluso ponte)	Lombardia	162,80	PD approvato – in gara d'appalto
Riqualifica SS 415 Paullese - Peschiera Borromeo a Spino d'Adda: Ponte sull'Adda	Lombardia	5,13	PP approvato

Corridoio Plurimodale Tirreno-Brennero			
Raccordo Autostradale CISA Fontevivo (PR) – Autostrada Brennero Nogarole Rocca (VR) (detta TiBre : Tirreno Brennero)	Lombardia, Veneto, Emilia-	1 809,65	PD approvato
Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa			
Raddoppio ferroviario Voltri – Brignole	Liguria	622,00	PD approvato
Raddoppio Genova-Ventimiglia: tratta Andora – Finale Ligure Marina	Liguria	1 540,10	PP approvato
Tratta AV/AC Milano - Genova: terzo valico di Giovi	Piemonte e Liguria	5 060,00	PD approvato
SS 28 del Colle di Nava galleria di valico Armo-Cantarana e bretella di collegamento alla SS 28	Liguria	194,04	PP approvato
SS 1 Aurelia bis - Variante all'abitato di Imperia	Liguria	207,87	PP approvato
Sistemi Urbani			
Nodo d'interscambio AC/SFR/MM/trasporto Pubblico-Privato su gomma	Lombardia	18,80	PP approvato
Metrotranvia Milano (Parco Nord) - Desio - Seregno	Lombardia	214,12	PP approvato
Monza Metropolitana - Prolungamento della linea metropolitana M1: Monza - Bettola (lotto 1)	Lombardia	205,94	PD approvato
Monza Metropolitana - Nuova metropolitana M5 da P.ta Garibaldi a Monza Bettola: tratta Garibaldi - Bignami	Lombardia	557,83	PD approvato
Metropolitana M5 lotto 2 : Garibaldi-S.Siro	Lombardia	657,05	PP approvato
Metropolitana di Torino tratta 4 Lingotto - Bengasi	Piemonte	193,55	PP approvato
Hub portuali			
Savona: variante SS 1 Aurelia bis tra Savona/torrente Letimbro e Albisola Superiore	Liguria	239,41	PD approvato
Nuova Aurelia - Viabilità di accesso all' hub portuale di La Spezia: variante alla S.S. Aurelia (lotto 3°) tra Filetino ed il raccordo autostradale	Liguria	239,35	PD approvato
Hub interportuali			
Nuova Conca di Cremona	Lombardia	61,25	PP approvato
Grandi Hub aeroportuali			
Nuova linea Metropolitana M4 Lorenteggio-Linate – Prima Tratta Funzionale	Lombardia	788,70	PP approvato

*: indica lo stato di avanzamento del progetto (PP = progetto preliminare; PD = progetto definitivo) rispetto all'approvazione del CIPE

Fonte: Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013

Il quadro delineato è completato dalle osservazioni sull'Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013 pervenute al Ministero dalle Regioni. Nel caso del Nord-Ovest il totale delle opere richieste è pari a 66 (di cui 11 in Piemonte, 2 in Liguria e 53 in Lombardia).

Le varie richieste sono state catalogate tra interventi già presenti all'interno di delibere CIPE, interventi inseriti in Intese Generali Quadro² e nuovi interventi per i quali, una volta effettuati opportuni approfondimenti, verranno redatti appositi Atti Integrativi alle Intese stesse.

² Per un approfondimento sulle caratteristiche dello strumento Intesa Generale Quadro si veda il paragrafo "Le capacità decisionali e gli strumenti a disposizione degli attori istituzionali".

Il lavoro di selezione compiuto dal Governo evidenzia come il disegno complessivo delle infrastrutture prioritarie prefiguri uno scenario strategico coerente con la prospettiva territoriale individuata sulla base della rilevanza dei corridoi europei di trasporto.

Il programma prioritario definito dal Ministero si muove nella direzione di un incremento della dotazione di infrastrutture stradali ed autostradali sia lungo la direttrice est-ovest che nord-sud.

L'esame delle opere evidenzia l'attenzione rivolta da un lato al tentativo di decongestionamento del traffico nell'ambito dei contesti metropolitani (torinese, ma soprattutto genovese e milanese) e dall'altro al tentativo di migliorare la viabilità di adduzione ai maggiori centri urbani e la percorribilità lungo le principali arterie di comunicazione dell'area.

Per quanto attiene alla modalità ferroviaria è possibile evidenziare la rilevanza degli interventi destinati al completamento della linea AV/AC transpadana, alla realizzazione della gronda merci milanese e torinese, al potenziamento dell'asse Genova-Sempione (anche attraverso la realizzazione del Terzo Valico), dei nodi ferroviari metropolitani e della nodalità novarese (posta all'incrocio dei Corridoi V e XXIV).

Inoltre, secondo una prospettiva di proiezione internazionale, trovano spazio il miglioramento delle connessioni con Francia e Svizzera attraverso lo sviluppo dei valichi alpini e l'incremento dell'accessibilità ferroviaria all'aeroporto di Malpensa che sconta una grave deficit delle infrastrutture di collegamento.

Infine, vanno evidenziati gli interventi destinati a potenziare l'accessibilità dei porti liguri, nodi logistici strategici posti lungo l'asse plurimodale Tirreno-Nord Europa.

Spese ed investimenti in infrastrutture e trasporti nell'ambito del Nord-Ovest

Considerando la spesa pubblica in conto capitale consolidata nel settore tra il 1990 e il 2006 in Italia ([tabella 3](#)) si nota come sia triplicata, passando da 8.552,9 a 25.784,8 milioni di euro correnti con un incremento medio annuo del 12,6%.

L'osservazione della serie dei dati evidenzia un leggero calo tra il 1990 ed il 1995, un sensibile aumento nel 2000, un calo significativo l'anno seguente e successivamente un andamento crescente fino al 2006.

La ripartizione della spesa pubblica di settore per categoria di operatore mette in evidenza che, nel corso degli anni, gli "Altri Enti" (comprensivi di Enti Pubblici Territoriali, Aziende ed altri Enti Pubblici) hanno generalmente sostenuto quote di spesa crescenti rispetto al totale, con una conseguente diminuzione del peso dell'intervento diretto dello Stato, anche alla luce del processo di decentramento amministrativo avviato nel corso degli anni '90 e consolidatosi a partire dall'inizio del nuovo millennio.

La quota di spesa sostenuta dallo Stato è infatti calata drasticamente nel corso degli anni più recenti, passando dal 65% del 1990 e del 2000 al 3,4% del 2006.

tabella 3

SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE CONSOLIDATA A PREZZI CORRENTI IN ITALIA NEL SETTORE TRASPORTI

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stato (*)	5.630,5	5.406,1	11.645,9	1.966,6	2.139,6	2.089,2	1.808,0	2.121,5	870,5
Altri enti (**)	2.922,4	2.188,5	6.024,4	10.871,4	13.556,4	16.129,5	19.584,0	20.338,0	24.914,3
Totale spesa pubblica	8.552,9	7.594,6	17.670,2	12.838,1	15.695,9	18.218,7	21.392,0	22.459,5	25.784,8

Milioni di euro correnti (*) Sino al 2000 sono comprese anche le Aziende (**) Enti pubblici territoriali e altri enti (comprese, dal 2001, anche le Aziende)

Fonte: Conto Nazionale Infrastrutture e Trasporti 2006 e 2004

La disaggregazione per comparto modale di destinazione mette in luce come le quote più consistenti di spesa siano assorbite dai settori della strada e degli impianti fissi, con percentuali sul totale che nel 2006 si attestano rispettivamente al 55,4% ed al 34,8%; le spese non attribuibili e per la navigazione marittima seguono molto distaccate al terzo e quarto posto, con un'incidenza del 5,4% e del 3,3%, mentre inferiore all'1% è il contributo proveniente dal settore aereo e quasi trascurabile quello stimato per la navigazione in acque interne (CNIT, 2006).

Spostando il focus dell'attenzione sulle spese in conto capitale sostenute dalle amministrazioni regionali del Nord-Ovest nel settore dei trasporti e delle infrastrutture (in particolare riferiti alla viabilità³ e agli altri trasporti⁴) nel periodo 1996-2006, emerge come la spesa abbia assunto un andamento altalenante tra il 1996 e il 2000, per assumere un trend di crescita negli anni successivi interrotto solamente dal rallentamento dell'anno 2005. (tabella 4)

tabella 4

SPESA IN CONTO CAPITALE PER VIABILITÀ E TRASPORTI DELLE REGIONI DEL NORD-OVEST

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Piemonte	1.001,63	718,15	830,36	868,34	914,48	1.084,55	1.090,99	1.511,05	1.419,54	1.273,51	1.531,04
Valle d'Aosta	99,04	68,46	69,01	81,62	80,71	65,80	86,03	108,76	93,50	158,75	135,34
Liguria	564,98	729,06	662,74	714,48	615,44	697,70	661,24	660,15	761,89	662,01	605,09
Lombardia	1.383,33	1.368,25	1.556,04	1.839,14	1.517,19	1.564,78	1.659,48	2.010,21	2.078,13	1.963,24	2.096,73
Nord-Ovest	3.048,98	2.883,93	3.118,15	3.503,58	3.127,82	3.412,83	3.497,75	4.290,17	4.353,05	4.057,50	4.368,20

Milioni di euro correnti

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Conti Pubblici Territoriali

³ Viabilità: comprende tutte le spese per la realizzazione, il funzionamento, l'utilizzo e la manutenzione di strade ed autostrade; l'installazione, il funzionamento, la manutenzione, il miglioramento dell'illuminazione pubblica; l'amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, all'utilizzo, alla costruzione e alla manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto su strada (ponti, gallerie, strutture di parcheggio e aree di sosta a pagamento, capolinea degli autobus, ecc.); la vigilanza e regolamentazione dell'utenza stradale (patenti guida, ispezione sulla sicurezza dei veicoli, normative sulla dimensione e sul carico per il trasporto stradale di passeggeri e merci, ecc.), della concessione di licenze, dell'approvazione delle tariffe per il servizio stradale.

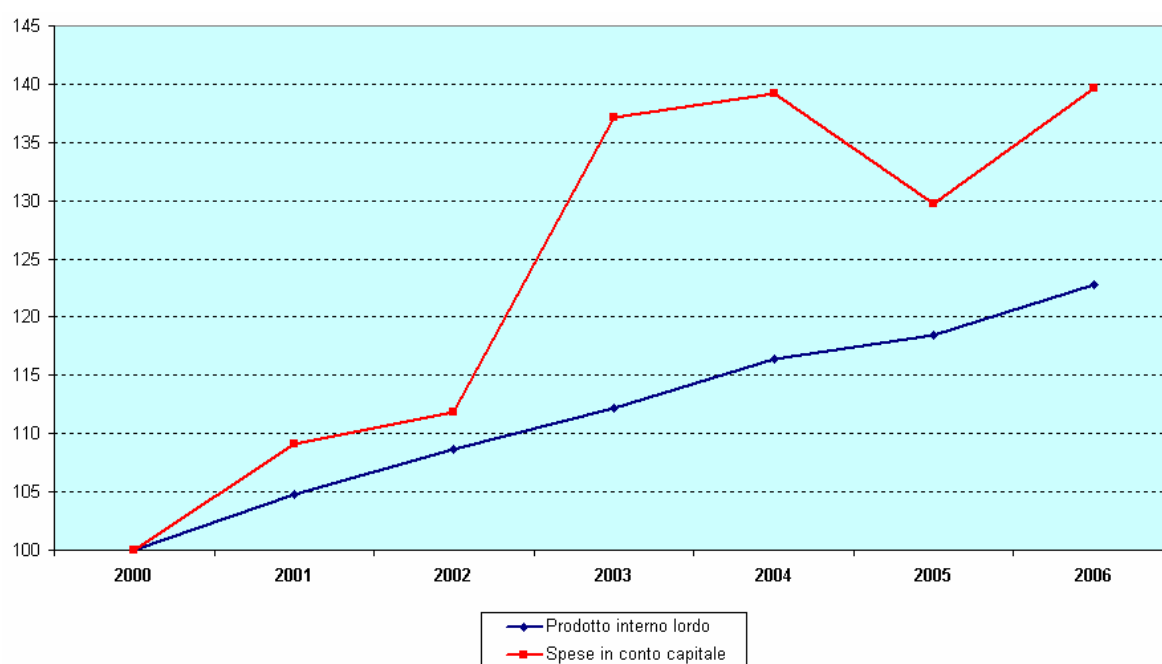
⁴ Altri Trasporti: comprende tutte le spese per la realizzazione, il funzionamento, l'utilizzo e la manutenzione di infrastrutture per il trasporto ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti, gli aeroporti, le stazioni, gli interporti; la vigilanza e regolamentazione dell'utenza (registrazioni, autorizzazioni, ispezioni, regolamentazioni sulla sicurezza, condizioni dei mezzi di trasporto, indagini sugli incidenti), della concessione di licenze, dell'approvazione delle tariffe per il servizio di trasporto. Comprende le spese connesse al finanziamento e alla gestione di linee di trasporto pubblico, anche su strada, nonché le sovvenzioni per l'esercizio e le strutture delle ferrovie in concessione.

Esaminando la ripartizione interna al Nord-Ovest è opportuno notare come Piemonte e Lombardia costituiscano i principali investitori (l'83% nel 2006), ma anche come la quota ligure, che nel 1997 era pari al 25,28% del Nord-Ovest, sia progressivamente calata negli anni successivi fino a ridursi al 13,85% nel 2006. Parallelamente la quota piemontese è passata dal 24,90% del 1997 al 35,05% del 2006, alla luce dei recenti investimenti compiuti per il miglioramento della rete ferroviaria e della viabilità stradale.

La [figura 4](#) mostra il confronto tra l'andamento delle spese in conto capitale del Nord-Ovest appena descritte e quello del PIL nel periodo 2000-2006⁵.

figura 4

ANDAMENTO PIL E SPESA IN CONTO CAPITALE PER VIABILITÀ E TRASPORTI DELLE REGIONI DEL NORD-OVEST (INDICE BASE 2000 = 100)



Fonte: elaborazione propria su dati Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Conti Pubblici Territoriali e Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) – Conti Economici Regionali

Posti uguale a 100 i valori del 2000 di PIL e spesa in conto capitale per trasporti e infrastrutture, appare evidente come la crescita della seconda segua il trend del primo tra il 2000 e il 2002, ma anche come i due andamenti divergano in maniera significativa a partire dal 2002: mentre il PIL prosegue nella sua crescita costante (con un solo rallentamento nel 2005), la spesa subisce un'impennata nel 2003, un rallentamento nel 2004, un'inversione di tendenza nel 2005 e una ripresa nel 2006.

La crescita delle spese per viabilità e altri trasporti registrata in Piemonte e Lombardia negli anni più recenti può essere riconducibile alla progettazione ed alla realizzazione di molte opere del settore viabilità stradale, logistica e trasporto pubblico.

⁵ Le modalità di calcolo dei conti economici territoriali dell'ISTAT sono cambiate nel 2005 e, quindi, le serie storiche riferite agli anni precedenti al 2000 non sono più confrontabili con quella nuova (2000-2006) pubblicata nel 2008.

Un ulteriore approfondimento sulle spese in conto capitale delle Regioni del Nord-Ovest riguarda la destinazione delle somme per tipologia di infrastruttura interessata. (tabella 5 e figura 5)

tabella 5

SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE REGIONI DEL NORD-OVEST PER DESTINAZIONE DELLE SOMME – ANNO 2006

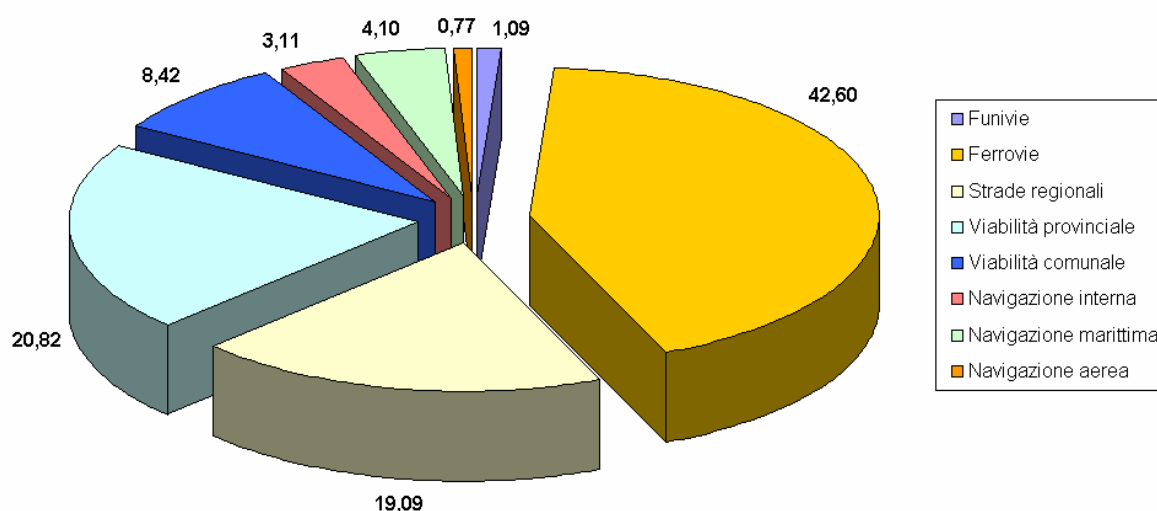
	Funivie	Ferrovie	Strade regionali	Viabilità provinciale	Viabilità comunale	Navigazione interna	Navigazione marittima	Navigazione aerea	Totale
Piemonte	3.281	114.293	24.816	14.734	23.277	361	98	0	180.860
Valle d'Aosta	710	899	11.092	47	669	0	1.592	0	15.009
Liguria	0	0	0	489	489	0	13.278	2.810	17.066
Lombardia	0	40.444	33.849	60.816	6.331	10.997	0	0	152.437
Nord-Ovest	3.991	155.636	69.757	76.086	30.766	11.358	14.968	2.810	365.372
Italia	76.665	296.640	266.634	149.426	508.269	29.087	54.363	23.350	1.404.434

Migliaia di euro

Fonte: elaborazione propria da Conto Nazionale Infrastrutture e Trasporti, 2006

figura 5

RIPARTIZIONE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL NORD-OVEST PER DESTINAZIONE DELLE SOMME – ANNO 2006



Fonte: elaborazione propria da Conto Nazionale Infrastrutture e Trasporti, 2006

I dati, disponibili per l'anno 2006, mettono in luce una ripartizione caratterizzata da una preponderanza delle spese rivolte alle ferrovie (soprattutto in Piemonte) e alla viabilità regionale e provinciale (soprattutto in Lombardia, dato il gran numero di strade provinciali presenti nella regione), mentre appaiono più contenute le spese per la viabilità comunale (rilevanti solamente in Piemonte). Da notare come la quasi totalità delle spese per la navigazione interna sia concentrata in Lombardia (in cui si registra la maggiore estensione della rete fluviale navigabile) mentre quelle relative alla navigazione marittima siano logicamente concentrate sul territorio ligure, per il quale costituiscono la maggior parte delle risorse regionali impiegate nel 2006.

La governance del sistema infrastrutturale di trasporto

Le capacità decisionali e gli strumenti a disposizione degli attori istituzionali

Come già accennato nel primo capitolo, la ripartizione dei compiti in materia di infrastrutture tra i vari livelli amministrativi è stata recentemente ridefinita con l'intento di dare applicazione al processo di decentramento amministrativo.

Il parziale arretramento della sovranità statale riguarda il piano sovra-nazionale (a favore del ruolo normativo e programmatico dell'Unione Europea) ma anche quello interno a fronte delle nuove competenze concorrenti attribuite alle Regioni, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

La non facile ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni implica il bisogno (anche alla luce di alcune recenti sentenze della Corte Costituzionale) della ricerca di forme di coordinamento e collaborazione istituzionale, al fine di garantire una costruzione coerente ed unitaria del sistema dei trasporti italiano ed europeo.

La recente vicenda relativa alla legge regionale lombarda 15/2008 sulle "Infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale" impugnata dal Governo perché alcuni articoli eccederebbero la competenza regionale ha ulteriormente ribadito la necessità di uno sforzo delle parti per dar vita ad una trattativa specialmente in una materia rimessa in larga parte alla competenza legislativa statale concernente opere strategiche di preminente interesse nazionale.

A questo proposito abbiamo visto in precedenza come lo strumento di riferimento sia costituito dal Programma delle Infrastrutture Strategiche previsto dalla Legge Obiettivo. Il programma viene predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con i Ministri competenti e i Presidenti delle Regioni interessate, e inserito, previo parere del CIPE, nel DPEF. In esso vengono individuate, tramite Intese Generali Quadro tra il Governo e ogni singola Regione, anche le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale. Tale strumento viene monitorato con una periodicità semestrale e viene aggiornato ogni anno attraverso l'Allegato Infrastrutture al DPEF. Per il finanziamento e la realizzazione delle opere inserite nel suddetto programma è determinante la successiva approvazione dei progetti relativi nell'ambito del CIPE.

Un altro strumento rilevante è il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), approvato nel 2001, attraverso il quale lo Stato individua obiettivi, vincoli e strategie riguardanti tutto il territorio nazionale per consentire l'unitarietà fisica e funzionale del sistema dei trasporti italiani e legittima la sua azione di coordinamento e di indirizzo finalizzata a sollecitare una corretta impostazione metodologica dell'attività regionale di pianificazione.

Va notato come la legge Obiettivo stabilisca che le opere strategiche individuate costituiscono "automatica variazione" del PGTL, il quale risulta indebolito e in parte svuotato dei suoi contenuti più innovativi e strategici.

Poiché con i decreti legislativi 422/97 e 112/98 e con la modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione si è completato il trasferimento dallo Stato alle Regioni dei poteri in materia di trasporti e viabilità di rilevanza non nazionale, le Regioni hanno tutte le competenze necessarie per pianificare i trasporti a servizio del proprio territorio e per programmare gli interventi (PGTL, 2001).

A livello regionale gli interventi infrastrutturali previsti vengono inseriti nei documenti di programmazione regionale⁶ in cui viene stabilito il costo necessario per la realizzazione delle opere e la relativa copertura finanziaria, mentre nel Piano Regionale dei Trasporti (coerente con le indicazioni del PGTL) trovano una più articolata definizione e l'inserimento in un quadro complessivo che viene attuato attraverso il piano regionale di investimenti.

L'attività di programmazione e pianificazione in tema di trasporti coinvolge anche il livello provinciale con l'elaborazione dei Piani Provinciali di Viabilità (in coerenza con il piano regionale dei trasporti), finalizzati a gestire i problemi della viabilità e del traffico sul territorio provinciale attraverso un'azione coordinata e sinergica e secondo una visione di sviluppo integrato e sostenibile dell'intero sistema dei trasporti. Insieme ad esso viene elaborato il relativo programma triennale delle opere da realizzare.

A livello comunale, invece, è prevista la possibilità di redigere il Piano Urbano della Mobilità, uno strumento volontario (a differenza del Piano Urbano del Traffico, che è obbligatorio) a disposizione dei comuni per definire adeguati progetti relativamente al sistema territorio-trasporti sia su scala urbana che su scala metropolitana.

Il moltiplicarsi di soggetti istituzionali con competenze programmatiche e pianificatorie in materia di infrastrutture e trasporti ha posto la necessità di forme di coordinamento e cooperazione tra gli attori interessati. Ciò è possibile attraverso alcuni strumenti procedurali e cooperativi che consentono di regolare i rapporti tra Stato e Regione e tra enti locali in materia di infrastrutture.

L'intesa istituzionale di programma è lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna Regione gli obiettivi da conseguire e i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti. Essa rappresenta l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione per favorire lo sviluppo, in coerenza con il principio del decentramento amministrativo.

Scopo dello strumento è consentire una collaborazione finalizzata alla realizzazione di un Piano Pluriennale di Interventi di interesse comune, funzionalmente collegati, da realizzarsi nel territorio della singola Regione, in coerenza con la programmazione statale e regionale.

L'accordo di programma quadro costituisce lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma nei settori d'intervento previsti dalla medesima. È un accordo con enti locali e altri soggetti pubblici e privati promosso dalla Pubblica Amministrazione, centrale e regionale, in attuazione di un'Intesa Istituzionale per la definizione di un programma esecutivo di interventi. Questi due strumenti sono stati utilizzati (a partire dal 2000) dalle Regioni Piemonte, Liguria e Lombardia per

⁶ Il quadro degli strumenti di programmazione utilizzati dalle Regioni del Nord-Ovest non è unitario. Il DPEF regionale è lo strumento adottato dalle Regioni Liguria e Piemonte per la programmazione economica sul proprio territorio. La Regione Valle d'Aosta utilizza il Piano Regionale Economico Finanziario (Prefin), il quale come contenuti assomiglia al Programma Regionale di Sviluppo (PRS) che costituisce lo strumento di programmazione della Regione Lombardia.

l'individuazione delle priorità infrastrutturali e per la realizzazione di interventi relativi alla viabilità stradale ed autostradale e alla rete ferroviaria.

Le amministrazioni pubbliche hanno a disposizione anche un altro strumento operativo che è l'accordo di programma, utilizzabile qualora l'esecuzione di interventi complessi, programmi di intervento, opere pubbliche o di interesse pubblico, anche di iniziativa privata, richieda l'azione integrata e coordinata di Comuni, Province o Città metropolitane e Regioni, amministrazioni dello Stato e altri enti pubblici. (tabella 6)

tabella 6

GLI STRUMENTI A DISPOSIZIONE DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI

Livello amministrativo	Strumento di pianificazione territoriale	Strumento di pianificazione settoriale (trasporti)	Strumento procedurale ed operativo
Stato	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano Generale dei Trasporti e della Logistica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intesa Generale Quadro ▪ Intesa Istituzionale di Programma ▪ Accordo di Programma Quadro ▪ Accordo di Programma
Regione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano Territoriale Regionale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano Regionale dei Trasporti 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intesa Generale Quadro ▪ Intesa Istituzionale di Programma ▪ Accordo di Programma Quadro ▪ Accordo di Programma
Provincia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano Provinciale di Viabilità 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordo di Programma
Comune	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano Regolatore Comunale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Piano Urbano di Mobilità ▪ Piano Urbano del Traffico 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordo di Programma

Fonte: elaborazione propria

La necessità di un meccanismo di cooperazione verticale e orizzontale

Come sottolineato in precedenza, negli anni più recenti si sono moltiplicati di soggetti istituzionali con competenze programmatiche e pianificatorie in materia di infrastrutture e trasporti.

Accanto alla Regione, la quale è diventata un attore "centrale" che legifera e si fa carico della redazione di diversi documenti e del loro periodico aggiornamento, sono legittimati ad intervenire con proprie proposte ed elaborazioni di piano, gli enti locali (Province, Comuni, autorità sovra-comunali), enti economici pubblici (come l'ANAS) e aziende di servizio (Ferrovie dello Stato, compagnie di navigazione marittime o aeree, aziende di trasporto pubblico locale). Si parla in questo caso di "policentrismo decisionale".

Di fronte a questa pluralità di soggetti appare necessario regolare l'interazione tra di essi attraverso la cooperazione e la collaborazione nei rapporti Stato-Regioni e Regioni-Enti locali, che si può concretizzare nell'assunzione condivisa di decisioni di programmazione o di pianificazione, non sempre facile da ottenere alla luce delle rigidità che contraddistinguono alcune amministrazioni pubbliche.

Il rapporto tra i soggetti istituzionali va considerato in termini di "policentrismo amministrativo", piuttosto che di "decentramento", e in questo contesto la *governance* viene ad assumere un carattere di coordinamento di tipo negoziale, concertato o interattivo (Formez, 2003).

Secondo questa prospettiva, la *governance* coincide con il concetto operativo di coordinamento tra i soggetti (pubblici e privati) e con le diverse forme di organizzazione del potere politico e del potere decisionale.

La *governance* delle infrastrutture fa riferimento al sistema di regolazione che riguarda lo svolgimento di un processo decisionale articolato, come quello che porta alla realizzazione di un'infrastruttura, e la sua successiva gestione.

Tale sistema di regolazione dovrebbe garantire un bilanciamento tra forze e interessi e, allo stesso tempo, una rapida capacità di adattamento delle risposte ai problemi collettivi emergenti. Nell'attuale *governance* delle infrastrutture queste abilità sono limitate perché sono numerose le opacità e le zone di potenziale conflitto d'interesse cui sono esposti operatori pubblici e privati, in particolare quelli che assumono il ruolo di proponenti (Bartolomeo, 2006).

Nel contesto del Nord-Ovest comincia a intravedersi l'applicazione di questo paradigma di governo a livello di rapporti tra amministrazioni pubbliche dello stesso livello o di livelli differenti, mentre risulta meno coinvolta la società civile.

Il ricorso a queste nuove forme di co-decisione dipende molto dalle capacità dei singoli soggetti che operano nelle istituzioni, dalle volontà politiche delle stesse e dall'emergere di problematiche territoriali comuni che favoriscano il ricorso al dialogo, al confronto e alla cooperazione.

In questa direzione si muovono alcune recenti iniziative promosse dalle Regioni del Nord-Ovest. Nel mese di settembre del 2006 Piemonte e Lombardia hanno saldato un'alleanza su temi essenziali tra i quali quello delle infrastrutture. L'impegno comune delle due regioni riguarda la necessità di accelerare i tempi di ammodernamento della A4 fra Torino e Milano, di realizzare le opere stradali e ferroviarie del Corridoio 5, di procedere alla realizzazione dell'AV/AC entro i termini fissati dall'UE, di collegare le due rispettive pedemontane per costruire una "terza autostrada" per i collegamenti est-ovest, di trovare una soluzione ai problemi ambientali e di accessibilità dell'aeroporto di Malpensa, di sviluppare una collaborazione tra Malpensa e Caselle, di coordinare lo sviluppo dei nodi intermodali e di ampliare l'area logistica portuale della Liguria.

Nel mese di febbraio del 2008 le Giunte regionali di Piemonte e Liguria hanno sottoscritto alcune intese⁷ che segnano un passo importante nel percorso di integrazione e condivisione in materia di trasporti e infrastrutture.

Le intese riguardano la riorganizzazione e gestione dello scalo intermodale di Alessandria, l'utilizzo dell'extragetto Iva dell'import-export delle attività di porti e interporti per il potenziamento della rete infrastrutturale e il miglioramento del collegamento tra il sistema dei porti liguri e l'entroterra piemontese con funzioni di retroporto privilegiando la modalità su ferro e il trasporto combinato (con queste somme si potrebbe in pochi anni finanziare la realizzazione del Terzo Valico), l'impegno a sostenere la candidatura congiunta di Torino e Genova quale sede dell'Authority nazionale dei Trasporti⁸, lo sviluppo di una comune strategia di promozione della logistica coinvolgendo i porti, gli interporti e le piattaforme.

⁷ L'art 117 (comma 8) della Costituzione vigente permette la stipula di accordi interregionali validi con la semplice approvazione dei rispettivi Consigli Regionali.

⁸ Il percorso di riforma delle Authority nazionali prevede la costituzione di un'Autorità per i servizi e per l'uso delle infrastrutture di trasporto, con competenze di regolazione economica in materia di tariffe, prezzi,

Inoltre va segnalata anche la recente promozione della Fondazione delle Province del Nord-Ovest, a cui hanno dato adesione pressoché tutte le amministrazioni provinciali lombarde, liguri e piemontesi.

La necessità di ancorare al territorio molti dei grandi progetti infrastrutturali e di sviluppo che segnano il contesto del Nord-Ovest ha favorito la mobilitazione delle province, una dimensione intermedia essenziale, orientata a connettere progetti di sviluppo e territori, a sviluppare e tutelare le qualità sociali e ambientali peculiari dei diversi contesti.

Per questi motivi le province del Nord-Ovest hanno deciso di farsi parte attiva nella costruzione di una rete di esperienze locali con l'intento di creare un luogo di incontro fra soggetti ed istanze diverse in cui il soggetto pubblico assume la funzione di regolatore e di incubatore di strategie di sviluppo.

La percezione delle carenze del sistema infrastrutturale e delle politiche di trasporto

Alla luce di un costante aumento della domanda di mobilità, il Nord-Ovest sconta oggi una condizione di deficit infrastrutturale (sia stradale che ferroviario) rispetto alle più importanti regioni europee.

Nonostante il Nord Italia (e il Nord-Ovest in particolare) goda di una dotazione infrastrutturale superiore al resto del paese, cittadini, imprese ed associazioni di categoria esprimono malcontento a causa dei ritardi realizzativi di quelle opere indispensabili per il rilancio competitivo dell'Italia nord-occidentale a scala europea e per il miglioramento della viabilità nei contesti metropolitani dell'area.

Esistono oggi carenze legate al sistema di finanziamento delle opere infrastrutturali: i vincoli di bilancio (pubblico) costituiscono uno scoglio difficile da superare.

L'Italia, più di altri Paesi europei, si trova a dover risolvere il problema del finanziamento delle infrastrutture di trasporto nelle condizioni più difficili, per la consapevolezza, da una parte, di non poter ricorrere ai finanziamenti pubblici necessari (obbligata ad inseguire i vincoli di Maastricht) e dall'altra parte con la necessità di attrezzarsi per giocare in Europa da protagonista anche attraverso l'ammodernamento e completamento "sostenibile" della dotazione infrastrutturale di trasporto (Milotti e Patumi, 2008).

In gioco c'è l'integrazione dell'Italia al resto dell'Unione Europea superando le Alpi, la competitività della pianura padana nei traffici ovest – est verso la nuova Europa, la centralità del Nord-Ovest nei rapporti tra Mediterraneo ed Europa nord-occidentale.

È indispensabile, peraltro, che il rafforzamento dei sistemi infrastrutturali (nodali e lineari) di primo livello, e la relativa modernizzazione organizzativo/gestionale, sia infittita da altrettanto efficienti sistemi subordinati, capaci di dare il giusto alimento all'impianto trasportistico di connessione e proiezione internazionale del Paese, ma anche di promuovere una più capillare accessibilità dei contesti urbani e quindi diffusione dello sviluppo (Piano della Logistica, 2006).

Il problema del finanziamento delle infrastrutture è risolvibile affiancando al modello tradizionale (assegnazione annuale di fondi a carico dei bilanci pubblici) circuiti

standard qualitativi, condizioni di accesso alle infrastrutture e di libera concorrenza estesa ai settori del trasporto aereo, autostradale, ferroviario e marittimo.

finanziari di scopo virtuosi, basati su diverse forme di partnership pubblico-private (PPP) e capaci di far gravare il costo dell'infrastruttura e dei suoi servizi solo, o prevalentemente, sugli utenti effettivi (Milotti e Patumi, 2008).

Esiste poi un'altra carenza che denota le attuali politiche infrastrutturali: la gestione del consenso che nel nostro paese continua a rimanere un tema di difficile soluzione, il quale richiede lo sviluppo di specifiche azioni e iniziative volte a promuovere e rafforzare l'accettabilità sociale delle opere infrastrutturali.

L'opposizione alle scelte infrastrutturali operate in Val di Susa per la realizzazione del tratto Torino-Lione della linea AV/AC è emblematica in questo senso.

A proposito di linee AV/AC, va sottolineato come negli ultimi anni si siano registrate opinioni discordanti sulla rispondenza di queste linee alle reali necessità di traffico in alcune tratte.

Una verifica, attuata nel 1999 da una commissione composta da tecnici nominati in parte dal Ministero e in parte della TAV⁹, evidenziò la necessità di ragionare in termini di rete e non di singole linee e l'individuazione delle necessità di potenziamento sulla base di concrete evidenze di saturazione delle linee e dei nodi. Secondo tale impostazione (e alla luce delle carenze finanziarie) non era necessario realizzare subito tutta la linea Torino-Milano-Venezia, ma era assolutamente prioritario potenziare i nodi metropolitani di Torino e Milano e le relative tratte di adduzione, perché in questi ambiti si sovrapponevano traffici di lunga e breve percorrenza e anche il traffico merci. Non va dimenticato che le maggiori criticità del sistema dei trasporti del Nord-Ovest sono concentrate nelle aree metropolitane.

Inoltre va aggiunto che non è sufficiente una politica meramente ferroviaria, ma una politica globale del sistema dei trasporti, una politica di scoraggiamento e tariffazione del traffico stradale, una politica di trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia. Solamente un insieme coerente di tali misure contribuirebbero a rendere le linee AV/AC realmente strategiche (Vittadini, 2005).

Il “peso contrattuale” del Nord-Ovest nei rapporti con l'amministrazione centrale

Parlare di Nord-Ovest significa riconoscere la valenza territoriale dell'area ed agire secondo un'ottica “multilivello” attraverso cui governare i processi di sviluppo e di trasformazione del territorio estendendo l'orizzonte delle politiche ad una scala geografica più appropriata: quella della macro-regione dell'Italia nord-occidentale.

In uno scenario di area vasta, il sistema del Nord-Ovest può vantare molteplici risorse (la concentrazione di imprese produttive e del terziario, la forte propensione all'export, le capacità innovative, la dotazione di conoscenze, il volano dalle Università per le opportunità di collegamento fra ricerca e innovazione, il sistema del credito, le reti di cooperazione locale, la disponibilità all'interazione tra gli attori e le istituzioni) che contribuiscono a creare la ricchezza di questa macro-area.

La significativa quota di contribuzione del Nord-Ovest al PIL nazionale (32% del PIL italiano) giustifica la maggiore richiesta di investimenti in infrastrutture a supporto dei

⁹ TAV SpA è una società del gruppo FS SpA che si occupa della progettazione e costruzione delle linee ferroviarie ad Alta Velocità-Alta Capacità in Italia.

corridoi europei ma anche della viabilità regionale e della mobilità urbana (metropolitana in particolare), necessari per incrementare la competitività dell'area.

Non a caso, infatti, nell'elenco delle priorità infrastrutturali espresse dalle Regioni del Nord-Ovest figurano oltre 120 interventi.

La richiesta di realizzazione di nuove infrastrutture per il Nord-Ovest si è fatta più insistente nel momento in cui la visione europea di un assetto territoriale policentrico ha messo in evidenza la necessità che tutti i poli presenti in una determinata area siano efficacemente e funzionalmente collegati tra di loro e con quelli presenti in altre aree, ma anche nel momento in cui hanno cominciato a prendere forma i due corridoi infrastrutturali europei (il corridoio V Lisbona-Kiev e il Corridoio XXIV Genova-Rotterdam) che dovranno "innervare" questa macro-area e collegarla con le più avanzate e dinamiche regioni europee.

L'importanza complessiva del Nord-Ovest nell'economia italiana e nell'assetto europeo delle reti di trasporto contribuisce a rafforzarne la capacità contrattuale nei rapporti con lo Stato, soprattutto nel momento in cui cresce la consapevolezza della rilevanza economico-territoriale dell'area e le quattro regioni della ripartizione avanzano le loro richieste attraverso un'azione istituzionale unitaria e coordinata.

Tale condizione consente alle regioni del Nord-Ovest di sedersi ad un tavolo con esponenti del Governo ed avere la capacità contrattuale di sostenere le proprie richieste, al di là delle appartenenze politiche. I risultati di questo processo si sono visti, ad esempio, nell'individuazione delle infrastrutture inserite nell'Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013 in cui si riscontra un ampio riconoscimento da parte dello Stato della rilevanza strategica delle opere indicate dalle Regioni del Nord-Ovest.

Ciò avviene, ad esempio, nella Conferenza Stato-Regioni che costituisce la "sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali e il luogo di confronto sui processi decisionali di interesse regionale in cui vengono sanciti intese ed accordi, finalizzati al raggiungimento di una volontà comune.

Sempre in tema di rapporti tra amministrazione centrale e regioni è opportuno evidenziare come l'Expo 2015 possa rappresentare un'occasione per aumentare la capacità contrattuale dell'area e per realizzare quelle infrastrutture –già programmate e in gran parte progettate– che saranno necessarie e urgenti per muovere le merci e le persone che graviteranno intorno all'evento.

In primo luogo verrà posta particolare attenzione alle infrastrutture prevalentemente rivolte al servizio dell'area metropolitana milanese ma sarà necessario che le istituzioni locali e regionali si adoperino per rilanciare la realizzazione dei progetti di infrastrutturazione dell'area lombarda (pedemontana lombarda, BreBeMi), dei territori lombardo-piemontesi (accessibilità stradale e ferroviaria a Malpensa e riqualificazione dell'autostrada Torino-Milano) e del territorio ligure (porto di Genova come porta sul mare dell'Expo 2015, adeguamento dei servizi di connessione fra le due aree con l'impulso al trasporto ferroviario AV/AC fra Genova e Milano).

L'approccio prevalente per la definizione delle politiche infrastrutturali

L'Italia si contraddistingue per un ritardo infrastrutturale rispetto ai principali paesi europei che assume caratteri particolarmente marcati nel caso del sistema dei trasporti.

In questo contesto appare comprensibile la crescente pressione che negli ultimi anni è stata attuata a livello nazionale per il recupero del gap di dotazione infrastrutturale (Milotti e Patumi, 2008).

Come sottolineato nei paragrafi precedenti, le recenti scelte infrastrutturali del nostro paese si sono basate sull'interesse a promuovere politiche di corridoio secondo un punto di vista nazionale ed europeo. Tuttavia emerge con evidenza la necessità di un'attenzione per l'integrazione di queste infrastrutture di corridoio con i territori locali e anche per la mobilità di livello regionale e locale.

In base ad un'analisi compiuta da Vittadini (2005), nell'interpretazione dell'Unione Europea, il corridoio rappresenta una direttrice importante lungo la quale i Paesi membri sono invitati ad apportare miglioramenti in modo coordinato e coerente, col presupposto che tali miglioramenti servano principalmente le necessità di ciascuno dei territori attraversati. Quindi il corridoio, in termini reali, si costituisce tramite il coordinamento di tanti interventi utili a ciascuno dei poli e dei territori attraversati: un luogo in cui possono convivere con la massima efficienza trasporti di brevi, medie e lunghe distanze.

Nel Nord-Ovest (e nel Nord Italia in generale) la domanda di mobilità (passeggeri ma anche merci) si sviluppa prevalentemente a breve e medio raggio: i grandi volumi di traffico sono un problema fondamentalmente metropolitano e regionale.

Ciò deriva dal fatto che, a partire dagli anni Settanta, la progressiva espansione delle principali aree metropolitane verso ambiti sempre più esterni, ha determinato la formazione di importanti sistemi urbani di livello regionale, che costituiscono la "città diffusa padana", la quale è capace di generare una domanda di mobilità di breve e medio raggio piuttosto intensa, seppur relativamente dispersa (Lenzi, 2006).

I fenomeni di dispersione urbana che interessano il territorio del Nord-Ovest hanno generato un tendenziale incremento delle distanze medie percorse che ha determinato una crescita del traffico (soprattutto stradale). Queste dinamiche territoriali sono state accompagnate da una progressiva diminuzione del traffico ferroviario. Tale squilibrio è stato alimentato da precise scelte che negli anni passati hanno previsto uno sviluppo infrastrutturale incentrato unicamente sulla modalità stradale.

Come sostiene Lenzi (2006), la rete ferroviaria ordinaria del Nord-Ovest ha subito, nel corso degli ultimi venti anni, limitatissime variazioni: gli interventi di potenziamento infrastrutturale hanno riguardato quasi esclusivamente i quadruplicamenti di accesso ai nodi urbani (come ad esempio Milano-Melegnano o Torino-Trofarello) ed i limitati prolungamenti di linea (per esempio il raccordo ferroviario per Malpensa e la tratta occidentale del Passante ferroviario di Milano).

La maggior parte delle recenti politiche di settore, sviluppate a scala nazionale e regionale, mira alla realizzazione di nuove infrastrutture (sia stradali sia ferroviarie) afferenti ai grandi corridoi europei.

Tuttavia, poiché l'attuale offerta di trasporto non è adeguata a servire la domanda di mobilità del Nord-Ovest, sono necessari servizi di trasporto più efficienti e legati alla domanda espressa dalla "città diffusa", ma anche nuove infrastrutture, prevalentemente di medio calibro (sia ferroviarie/metropolitane che stradali/autostradali), coerenti con uno scenario di sostenibilità ambientale e che si connettano alle direttrici europee (De Bernardi, 2007).

La rilevanza degli attori non istituzionali nella definizione delle politiche e nelle decisioni sul sistema infrastrutturale

Nel contesto del Nord-Ovest il territorio è sempre più urbanizzato (secondo il modello della città diffusa citato in precedenza) e ciò determina un incremento esponenziale della necessità di mobilità e di conseguenza del traffico prodotto.

Pertanto, l'elevato livello di antropizzazione del territorio, la scarsa disponibilità di suolo, nonché il deficit di infrastrutture di trasporto (che determina una concentrazione in un tempo ridotto di numerose proposte di realizzazione) delineano lo scenario nell'ambito del quale si devono destreggiare oggi le politiche di infrastrutturazione del Nord-Ovest. A ciò si aggiunga anche la difficoltà della classe politica, locale e nazionale, di assicurare consenso intorno ad alcuni progetti (Bartolomeo, 2006).

La necessità di affrettare la realizzazione delle infrastrutture non ha di certo favorito il ricorso alla partecipazione degli attori non istituzionali ai processi decisionali per la definizione delle opere strategiche e prioritarie.

Va detto, peraltro, che il nostro paese è contraddistinto da una scarsa cultura alla trasparenza delle decisioni e all'inclusione degli attori.

Oggi, però, le comunità locali si stanno dimostrando più capaci e più informate e quindi maggiormente dotate di risorse cognitive e politiche. Perciò il rischio è quello di assistere ad un crescente livello di conflittualità (come quello registrato nella definizione del tracciato della linea AV/AC Torino-Lione in Val di Susa) a meno che non si introducano innovazioni significative nel disegno e nella *governance* dei processi decisionali (Bartolomeo, 2006).

Ciò significherebbe utilizzare nuove forme di coordinamento in cui la partecipazione è aperta e dinamica, gli scambi sono intensi e continui.

La partecipazione delle collettività locali stabilisce l'opportunità di cooperazione e confronto con gruppi e sedi non istituzionali arginando quella separazione tra centri decisionali e soggetti destinatari delle politiche di trasporto (ovvero tra centri di potere politico e/o tecnocratico e cittadini/imprese) che molto spesso non consente agli attori istituzionali di assumere decisioni in linea con le specifiche esigenze e valutazioni di una determinata comunità (PGTL, 2001).

Questa necessità di partecipazione deriva dal riconoscimento del principio generale secondo cui gli interessi pubblici devono essere realizzati con il minore sacrificio possibile degli altri interessi coinvolti. Il minore sacrificio presuppone che gli altri interessi siano conosciuti, presi in esame e valutati in maniera adeguata e completa senza timore che la loro acquisizione comporti la vanificazione della decisione (PGTL, 2001).

La fiducia da parte delle comunità interessate diventa elemento imprescindibile nei processi di infrastrutturazione del territorio. Purtroppo nel nostro paese si registra un gap decennale soprattutto per problemi di architettura istituzionale e di effettiva *governance* dei processi decisionali.

Nel Nord-Ovest si sta agendo negli ultimi anni per colmare questo gap attraverso il tentativo di istituzionalizzare alcuni processi di partecipazione.

La Regione Lombardia (con la l.r. 2/2003) ha previsto un utilizzo innovativo degli accordi di programma attraverso cui coinvolgere più attivamente i soggetti privati portatori di interessi e le comunità locali. Tali strumenti sono stati utilizzati per la realizzazione della pedemontana lombarda, per il collegamento autostradale tra Milano e Brescia (BreBeMi), per la tangenziale est esterna di Milano e per il potenziamento della viabilità di accesso alla Valtellina.

La Regione Liguria (con la l.r. 39/2007) ha istituito i Programmi Regionali d'Intervento Strategico (PRIS) che, per la realizzazione delle opere infrastrutturali strategiche di preminente interesse nazionale previste dalla vigente normativa statale, adottano le soluzioni necessarie a garantire la sostenibilità delle scelte, a risolvere le problematiche delle collettività e dei territori coinvolti dalle realizzazioni suddette.

Appare opportuno, pertanto, che i processi di partecipazione siano esplicitamente previsti, promossi e regolati, consentano un confronto aperto e pluralista delle alternative (con riferimento sia agli orientamenti strategici dei piani dei trasporti, sia agli specifici interventi sul territorio) e garantiscano in questo modo decisioni legittime e qualificate.

Le dinamiche derivanti dai processi di liberalizzazione e privatizzazione dei trasporti

Per valutare l'influenza dei processi di liberalizzazione/privatizzazione sull'elaborazione delle politiche di trasporto è opportuno distinguere il caso aereo da quello ferroviario.

Il trasporto aereo civile risulta essere il settore economico dove la liberalizzazione europea è riuscita ad apportare i maggiori benefici ai consumatori. La situazione negli ultimi due decenni è radicalmente mutata grazie all'azione normativa dell'Unione Europea che nel 1997 ha dato il via al processo di liberalizzazione dei voli intracomunitari e nazionali. Tale processo non è ancora completo, poiché i voli intercontinentali sono ancora in regime di oligopolio, tuttavia la situazione è destinata a cambiare grazie all'accordo tra Stati Uniti ed Unione Europea di parziale liberalizzazione del mercato intercontinentale (Giuricin, 2007).

Anche grazie a questo accordo, il mercato del trasporto aereo offre ottime possibilità di sviluppo (nei prossimi anni la crescita è prevista a ritmi superiori al 5% annuo).

La condizione del mercato italiano non è molto differente da quella europea, se non per la presenza dell'ex operatore dominante (la compagnia nazionale Alitalia), giunto ad un passo dal fallimento (a settembre 2008) come conseguenza del fatto che nell'ultimo decennio non è stato in grado di operare efficientemente in un mercato sempre più liberalizzato ed in cui altre compagnie aeree (in particolare quelle *low cost*) stanno diventando attori sempre più rilevanti (Giuricin, 2008).

A gennaio 2009 la grave situazione di Alitalia si è risolta attraverso la conclusione della lunga e complessa procedura di privatizzazione avviata a dicembre 2006 da parte del Ministero del Tesoro, il quale per troppo tempo ne ha determinato le scelte strategiche.

Parte di Alitalia (gli *asset* strategici in attivo) è stata rilevata dalla neo-costituita Compagnia Aerea Italiana (CAI), la quale, attraverso l'integrazione con AirOne e la partnership con una compagnia internazionale (la scelta tra Lufthansa e Air France-KLM ha privilegiato la seconda che ha acquisito il 25% del capitale della nuova Alitalia), cercherà di rilanciare il nuovo vettore nazionale (che manterrà la denominazione originale).

Per quanto attiene alle ricadute che la lunga vicenda della privatizzazione ha avuto sul territorio del Nord-Ovest è opportuno ricordare come Alitalia, con l'intento di arginare la propria debolezza, abbia concentrato (a partire da aprile 2008) la sua attività nell'aeroporto di Roma-Fiumicino operando parallelamente un drastico disimpegno da quello di Malpensa (in cui la quota di traffico di Alitalia era circa il 50% nel 2007).

A seguito di questa significativa riduzione del numero di voli e delle destinazioni servite, Malpensa ha visto diminuire la propria accessibilità aerea e le proprie potenzialità di crescita¹⁰.

A partire dalla primavera del 2008 lo scalo varesino ha cominciato a separare il proprio destino da quello di Alitalia, consapevole che la soluzione dei suoi problemi passa dalla piena apertura al mercato e alle compagnie *low cost*: ciò consentirebbe alla Sea (la società di gestione dell'aeroporto di Malpensa) di adoperarsi per cercare sul mercato le compagnie aeree che vogliono investire sull'aeroporto.

Il recente (settembre 2008) accordo siglato tra Lufthansa e la Sea per l'incremento dei voli continentali da Malpensa e per il posizionamento di sei nuovi aeromobili regionali è un investimento importante che si muove in questa direzione e che lascia intravedere l'intenzione della compagnia tedesca di puntare su Malpensa come *hub*.

Va detto, però, che gli effetti della crisi Alitalia sono destinati a perdurare nel breve-medio periodo e, quindi, è prevedibile che lo scalo dovrà affrontare ancora alcune difficoltà (Baccelli, 2008).

Il rilancio dello sviluppo di Malpensa necessita di una piena liberalizzazione dei voli in grado di fare spazio ad altri grandi vettori stranieri. Tale ipotesi non è comunque di facile realizzazione perché richiede la rinegoziazione, da parte dello Stato (l'attuale governo sembra intenzionato a farlo), di una serie di accordi internazionali bilaterali che regolano il traffico aereo con i Paesi extracomunitari ad eccezione degli Stati Uniti con i quali è stato raggiunto un accordo a livello europeo.

Osservando il recente andamento del traffico passeggeri negli altri aeroporti principali del Nord-Ovest (tabella 7) appare evidente la crescita di Linate (+65%) determinata dal prevalente orientamento verso il mercato domestico (in virtù della ripartizione di rotte con Malpensa) e soprattutto quella di Bergamo Orio al Serio (+362%) che ha sfruttato a proprio vantaggio la liberalizzazione europea, affermandosi come base per operatori *low cost* (in particolare Ryanair, il principale vettore di riferimento dello scalo).

¹⁰ Nel periodo gennaio-settembre 2008 l'aeroporto di Malpensa è stato caratterizzato da una contrazione del numero di passeggeri totali pari al 16,4% (-37,2% dei passeggeri nazionali) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

tabella 7

IL TRAFFICO PASSEGGERI NEI PRINCIPALI AEROPORTI DEL NORD-OVEST

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano Malpensa	20,72	18,57	17,44	17,62	18,55	19,63	21,77	23,88
Milano Linate	6,03	7,14	7,81	8,76	8,95	9,09	9,70	9,93
Bergamo Orio al Serio	1,24	1,06	1,25	2,84	3,34	4,36	5,24	5,74
Torino Caselle	2,81	2,82	2,79	2,82	3,14	3,15	3,26	3,51
Genova	1,06	1,00	1,04	1,06	1,07	1,01	1,08	1,13

Milioni di passeggeri

Fonte: Assaeroporti, 2008

A differenza di quello aereo, il trasporto ferroviario in Italia non conosce una vera concorrenza, nonostante la liberalizzazione del trasporto merci imposta dall'Unione Europea.

L'Unione Europea ha iniziato ad interessarsi del trasporto ferroviario in maniera concreta solo ad inizio di questo decennio; risalgono infatti al 2001 le direttive che hanno l'obiettivo di creare uno spazio ferroviario europeo integrato. Il settore ha conosciuto una profonda crisi sia per il trasporto merci che per quello passeggeri negli ultimi trenta anni. La liberalizzazione sembra essere l'unica soluzione perché il settore riesca a recuperare le quote di mercato perdute (Giuricin, 2007).

Nel nostro paese la liberalizzazione tarda a mostrare i suoi benefici effetti, in quanto esiste un operatore dominante (Ferrovie dello Stato) sostanzialmente controllato direttamente dal governo che è azionista tramite i Ministeri.

L'Italia ha recepito le direttive europee e si è dotata di leggi che permettono una concorrenza nel mercato, ma ha ancora delle barriere amministrative troppo elevate che scoraggiano la concorrenza (Giuricin, 2007).

Inoltre la forte concentrazione del settore, in cui l'operatore dominante controlla il gestore della rete nazionale (RFI) e una quota di mercato elevata sia per i passeggeri che per le merci, non facilita la competizione con gli altri operatori.

Va ricordato, comunque, come nel territorio compreso tra la Lombardia occidentale e il Piemonte orientale (su oltre 300 km di rete) operi il Gruppo FNM (Ferrovie Nord Milano) che rappresenta la più importante compagnia non statale italiana del settore.

Negli anni più recenti sono state indette nel Nord-Ovest alcune gare per l'affidamento del trasporto ferroviario regionale, ma i risultati sono tutt'altro che incoraggianti. In Liguria la gara indetta nel 2004 dovrà ripetersi in quanto sono state escluse le due partecipanti. In Lombardia sono state bandite gare per 3 lotti sperimentali delle quali ne è stata aggiudicata solamente una per la linea del Passante metropolitano milanese all'associazione temporanea di imprese composta da Trenitalia, FNM e Azienda Trasporti Milanese.

La sostenibilità ambientale delle politiche di infrastrutturazione

È opinione ormai diffusa che sia necessario indirizzare radicalmente la politica dei trasporti verso una maggiore compatibilità ambientale.

Il settore dei trasporti ha cominciato solamente negli ultimi anni a sperimentare forme di maggiore sostenibilità.

Il contesto della mobilità è radicalmente cambiato nei decenni più recenti, non solo nel Nord-Ovest ma in tutta Italia. A causa della progressiva affermazione del processo di globalizzazione, l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi di trasporto sono divenuti elementi ancor più essenziali che in passato per la competitività dei territori. Inoltre, l'incremento della congestione nelle aree urbane, l'aumento dei prezzi del petrolio e la crescita delle emissioni inquinanti rappresentano problemi che impongono la necessità di politiche volte a ridurre i consumi di energia e a migliorare la qualità dell'ambiente.

Poiché le stime dell'Unione Europea prevedono che entro il 2020 il trasporto merci aumenterà del 50% e quello passeggeri del 35% diventa determinante agire per ridurre gli effetti negativi della mobilità.

Quali azioni sono possibili e su quali variabili?

Riprendendo quanto suggerito dal PGTL nel 2001, è possibile individuare tre variabili di governo su cui agire:

- i livelli di mobilità;
- i mezzi di trasporto e le loro modalità d'uso;
- le infrastrutture.

Il trend in continua crescita delle due componenti della domanda di mobilità (numero e lunghezza degli spostamenti, entrambe cresciute in modo significativo nel Nord-Ovest), favorito anche da una costante diminuzione dei costi, soprattutto relativi, di trasporto, rappresenta oggi l'impedimento più rilevante al conseguimento della sostenibilità ambientale nel settore. La questione fondamentale, posta anche dal PGTL, è comprendere se tali trend siano governabili e in quale misura una loro eventuale compressione sia pregiudizievole nei confronti del sistema produttivo e della sua competitività, nonché del livello di benessere individuale.

In relazione ai mezzi di trasporto si è registrato negli ultimi anni un significativo miglioramento tecnologico che ha consentito una riduzione delle emissioni inquinanti del singolo veicolo. Restano comunque ancora aperte le questioni relative allo svecchiamento del parco circolante, anche in relazione al trasporto pubblico locale.

Appare poi prioritaria, visti i ritardi accumulati nei decenni passati, l'adozione di politiche di incentivazione dell'utilizzo di modalità di trasporto sostenibili ed al ricorso all'intermodalità strada-ferrovia per quanto riguarda il trasporto delle merci.

Le recenti vicende legate alla realizzazione di nuove infrastrutture nel territorio del Nord-Ovest, sia esso extraurbano – si pensi alle linee ferroviarie AV/AC, a Malpensa 2000, alle Pedemontane lombarde e piemontesi – che urbano, mettono in evidenza le difficoltà del territorio stesso a sopportare nuovi significativi consumi di spazio e di risorse ambientali. Le diffuse mobilitazioni sociali contro tali progetti sono una prova evidente del fatto che sia stata spesso superata la capacità di carico del territorio, quanto meno dal punto di vista della percezione collettiva e, in particolare, delle comunità locali interessate.

La questione della maggiore attenzione per la sostenibilità ambientale sia a livello nazionale che regionale sembrerebbe risolvibile attraverso il ricorso allo strumento della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) che introduce un modo nuovo di

impostare la pianificazione territoriale (e anche quella dei trasporti) orientando verso la sostenibilità le azioni che partono da tutti gli attori che agiscono sul territorio.

Bibliografia

- ASSAEROPORTI (2008): *Dati di traffico aeroportuale*. [Disponibile a: <http://www.assaeroporti.it> (Consulta 10–2008)]
- Bacelli, O. (2008): «Malpensa, cinque anni per crescere», *Turismo&Trasporti*, 06–03–2008.
- Bartolomeo, M. (2006): «La governance incompleta delle infrastrutture lombarde: conflitti d'interesse come causa di conflitti locali». [Atti del Congresso *Progetti di infrastruttura nella regione urbana milanese*. Milano, 19/20–01–2006]
- Bartolomeo, M. (2008): «La gestione dei conflitti nella realizzazione delle infrastrutture». [Congresso *Mobility Conference 2008*. Milano, 28/29–01–2008]
- Camera dei Deputati (2007): *L'attuazione della Legge Obiettivo – 3° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici*. Roma: Servizio Studi.
- Debernardi, A. (2007): «Lo stato della mobilità e delle grandi opere nel Nord Italia». [Giornata di formazione su “Aria e mobilità”. Milano, 29–09–2007]
- Dematteis, G. & Governa, F. (Eds.) (2001): *Contesti locali e grandi infrastrutture*. Milano: Franco Angeli.
- Emanuel, C. & Tadini, M. (2005): «Le ragioni di un'alleanza per il Nord-Ovest italiano», *Ambiente Società Territorio – Rivista dell'Associazione Italiana Insegnanti di Geografia*, 50(4/5): 21–25.
- FORMEZ (2003): *Governance e sviluppo territoriale*. Roma: FORMEZ.
- Giuricin, A. (2007): *Indice delle Liberalizzazioni 2007. Trasporto ferroviario*. Torino: Istituto Bruno Leoni.
- Giuricin, A. (2007): *Indice delle Liberalizzazioni 2007. Trasporto aereo*. Torino: Istituto Bruno Leoni.
- Giuricin, A. (2008): «I vantaggi della liberalizzazione per Malpensa», *IBL Focus*, 90. Torino: Istituto Bruno Leoni.
- Giuricin, A. (2008): *Indice delle Liberalizzazioni 2008. Trasporto ferroviario*. Torino: Istituto Bruno Leoni.
- Giuricin, A. (2008): *Indice delle Liberalizzazioni 2008. Trasporto aereo*. Torino: Istituto Bruno Leoni.
- Giuricin, A. & Arrigo U. (2008): «Il punto su Alitalia», *IBL Briefing Papers* 63. Torino: Istituto Bruno Leoni.
- ISTAT (2008): *Conti Economici Regionali. Anni 2000–2006*. Roma: ISTAT.

- Lenzi, S. (2006): *La pianificazione dei trasporti e il Primo programma delle infrastrutture strategiche*. Roma: WWF Italia.
- Mayntz, R. (1999): «La teoria della governance: sfide e prospettive», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 29(1): 3–21.
- Milotti, A. & Patumi, N. (Eds.) (2008): *Il finanziamento delle infrastrutture di trasporto. Enti locali e innovazioni*. Milano: Egea.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2001): *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*. Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2005): *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anni 2004–2005*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2006): *Piano per la Logistica*. Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2007): *Allegato Infrastrutture al DPEF 2008–2012*. Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2007): *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anni 2005–2006*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2007): *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anni 2006–2007*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2008): *Allegato Infrastrutture al DPEF 2009–2013*. Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2008): *Conti Pubblici Territoriali*. Roma: Dipartimento Politiche per lo Sviluppo.
- Montebello, C. (2004): «Brevi considerazioni sulla rete transeuropea dei trasporti, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione», *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, II/2004. [Disponibile a: <http://www.giureta.unipa.it> (Consulta 10–2008)]
- OTINORDOVEST (2008): *Rapporto 2007*. [Disponibile a: <http://www.otinordovest.it> (Consulta 10–2008)]
- Perulli, P. (2000): *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Polidori, G.; Musso, E. & Marcucci, E. (Eds.) (2006): *I trasporti e l'Europa. Politiche, infrastrutture, concorrenza – Volume I*. Milano: Franco Angeli.
- Tebaldi, M. (1999): *La politica dei trasporti*. Bologna: Il Mulino.
- UNIONCAMERE (2007): *Atlante della competitività delle Province*. Roma: UNIONCAMERE. [Disponibile a: <http://www.unioncamere.it/Atlante/> (Consulta 10–2008)]

UNIONCAMERE (2008): *Giornata dell'Economia 2008. Lo stato dell'arte delle infrastrutture in Italia*. Roma: UNIONCAMERE.

UNIONTRASPORTI (2006): *Analisi del quadro giuridico-istituzionale relativo al settore trasporti, infrastrutture e logistica*. Roma: UNIONTRASPORTI.

UNIONTRASPORTI (2007): *Dalla Legge Obiettivo alla manovra finanziaria 2007. Come sono evolute le priorità infrastrutturali*. Milano: UNIONTRASPORTI.

Vittadini, M.R. (2005): «L'opera prima di tutto», *Una città*, 134.