

Pasquale De Toro

## Interventi strutturali nelle infrastrutture

---

### 1. Il settore delle infrastrutture nella programmazione 2007-2013

Relativamente alle politiche di coesione per il periodo 2007-2013 è stato istituito l'Obiettivo Convergenza che riguarda gli Stati membri e le Regioni il cui Prodotto Interno Lordo pro capite risulta essere inferiore al 75% della media comunitaria. Pertanto, l'Unione Europea intende accelerare la "convergenza" degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione attraverso l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, la capacità di adattarsi ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, l'efficienza amministrativa.

Le Regioni italiane ammissibili all'Obiettivo Convergenza sono Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, a cui è stata aggiunta anche la Basilicata allo scopo di poterne beneficiare a titolo provvisorio (*phasing out*). Nell'ambito dell'Unione Europea all'Obiettivo Convergenza è destinato l'81,54% dei Fondi Strutturali, cioè 252.855 milioni di Euro (M€), di cui 21.641 M€ sono destinati all'Italia.

Nella prospettiva di cui sopra, tutte le Regioni italiane che rientrano nell'Obiettivo Convergenza hanno provveduto a elaborare un proprio Programma Operativo Regionale relativamente al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per il periodo 2007-2013. La struttura dei diversi Programmi Regionali è simile e fanno riferimento alle seguenti tematiche:

1. analisi del contesto;
2. valutazioni;
3. strategia;
4. procedure di attuazione;
5. disposizioni finanziarie.

In particolare, le strategie vengono organizzate per Assi di intervento che differiscono, in parte, a seconda delle diverse realtà regionali. Un dato comune resta, comunque, il fatto che la dotazione infrastrutturale delle Regioni appartenenti all'Obiettivo Convergenza risulta essere minore della media nazionale. Infatti, se si assume come pari a 100 l'indice di dotazione infrastrutturale dell'Italia, si riscontra che le Regioni dell'Obiettivo Convergenza presentano un indice generale (aggiornato al 2004) pari a 83,2, un indice relativo alle infrastrutture economiche pari a 80,6 ed un indice relativo alle infrastrutture sociali pari a 83,6.

La situazione è migliore nel caso in cui ci si riferisce esclusivamente alla dotazione di infrastrutture per il trasporto e la logistica in cui le Regioni dell'Obiettivo Convergenza fanno registrare un valore basso solo con riferimento agli aeroporti. Infatti, sempre assumendo pari a 100 l'indice di dotazione infrastrutturale nazionale per il settore dei trasporti e della logistica, le Regioni dell'Obiettivo Convergenza fanno registrare un indice pari a 91,2 per la rete stradale, un indice pari a 99,2 per la rete ferroviaria, un indice pari a 107,9 per i porti ed un indice pari a 59,6 per gli aeroporti. Tuttavia, esistono delle notevoli differenze tra le diverse Regioni e anche all'interno di esse come, ad esempio, tra i territori delle zone interne e quelli delle zone costiere.

Si deve notare che nel periodo di programmazione 2000-2006 è stata attribuita una forte importanza al tema dello sviluppo delle infrastrutture (che costituiva una delle tre aree di intervento accanto allo sviluppo delle attività produttive e allo sviluppo delle risorse umane), se si considera che, ad esempio, in Campania le infrastrutture hanno inciso per più del 50% sul totale del precedente POR. Le infrastrutture ambientali hanno coperto il 21% dei finanziamenti, le infrastrutture per i trasporti il 9%, quelle per la società dell'informazione il 2%, mentre il rimanente 18% ha riguardato interventi di recupero e riqualificazione urbana (arredo urbano, recupero dei centri storici ecc.).

Per quanto concerne il PO FESR 2007-2013 della Campania, il settore delle infrastrutture risulta essere trasversale ai diversi Assi di intervento. Con riferimento al solo settore dei trasporti sono previsti finanziamenti per 592,5 M€ che costituiscono il 17,3% del contributo comunitario totale.

Un analogo approccio trasversale alla tematica delle infrastrutture viene perseguito anche dalle altre Regioni, tenuto conto dei diversi Assi che connotano le strategie da perseguire. Per la Regione Puglia sono previsti contributi comunitari nel solo settore dei trasporti pari 565 M€, che costituiscono il 21,5% del totale); per la Regione Basilicata sono previsti 57,5 M€ (il 19,1% del totale); per la Regione Calabria 240,7 M€ (il 16,1% del totale); per la Regione Sicilia 820,6 M€ (il 25,1% del totale).

In particolare, l'investimento nel settore dei trasporti e delle relative infrastrutture riguardano le seguenti voci: trasporti ferroviari; ferrovie; autostrade; strade nazionali; strade regionali/locali; piste ciclabili; trasporti urbani; trasporti multimediali; sistemi di trasporto intelligenti; aeroporti; porti; vie navigabili interne.

Gli investimenti in altre tipologie di infrastrutture sono anch'essi cospicui e riguardano i seguenti settori: ricerca e sviluppo tecnologico; telefonia; cultura; istruzione; sanità; infanzia; edilizia; servizi sociali.

In Tabella 1 viene riportata la ripartizione per categoria di spesa della dotazione finanziaria comunitaria PO FESR 2007-2013 relativamente alle infrastrutture e ai trasporti per le cinque Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Si può osservare che all'interno delle diverse strategie (e relativi investimenti) perseguiti dalle Regioni vi sono alcuni denominatori comuni. In tutti casi si riconosce, ad esempio, la necessità di destinare una quota cospicua di investimento nei trasporti ferroviari (nonché nei trasporti multimodali) anche se solo la Campania, e in parte la Sicilia, hanno ritenuto di dover intervenire sulle infrastrutture

Tabella 1. Dotazione finanziaria comunitaria PO FESR 2007-2013 per categorie di spesa (in M€).

| Categoria                                                                 | Campania | Puglia | Basilicata | Calabria | Sicilia |
|---------------------------------------------------------------------------|----------|--------|------------|----------|---------|
| Infrastrutture di R&ST e centri di competenza in una tecnologia specifica | 45,0     | 0      | 6,2        | 22,0     | 16,3    |
| Infrastrutture telefoniche                                                | 37,5     | 50,0   | 9,6        | 6,7      | 4,9     |
| Trasporti ferroviari                                                      | 307,5    | 340,0  | 18,3       | 52,4     | 215,8   |
| Ferrovie                                                                  | 80,0     | 0      | 0          | 0        | 7,1     |
| Infrastrutture ferroviarie mobili                                         | 0        | 45,0   | 0          | 0        | 0       |
| Autostrade                                                                | 27,5     | 0      | 0          | 0        | 71,9    |
| Strade nazionali                                                          | 0        | 0      | 0          | 29,9     | 14,3    |
| Strade regionali/locali                                                   | 37,5     | 10,0   | 23,2       | 32,9     | 86,3    |
| Piste ciclabili                                                           | 0        | 1,0    | 0,4        | 0        | 11,2    |
| Trasporti urbani                                                          | 0        | 10,0   | 6,0        | 22,4     | 143,8   |
| Trasporti multimodali                                                     | 30,0     | 50,0   | 6,0        | 47,3     | 50,3    |
| Sistemi di trasporto intelligenti                                         | 0        | 4,0    | 3,6        | 0,6      | 7,1     |
| Aeroporti                                                                 | 35,0     | 0      | 0          | 22,4     | 43,1    |
| Porti                                                                     | 75,0     | 105,0  | 0          | 22,4     | 169,7   |
| Vie navigabili interne                                                    | 0        | 0      | 0          | 10,4     | 0       |
| Sviluppo di infrastrutture culturali                                      | 0        | 15,0   | 5,4        | 27,7     | 36,7    |
| Infrastrutture per l'istruzione                                           | 60,0     | 0      | 9,6        | 37,4     | 28,7    |
| Infrastrutture per la sanità                                              | 0        | 112,5  | 6,8        | 26,9     | 64,7    |
| Infrastrutture per l'infanzia                                             | 35,0     | 25,0   | 4,4        | 13,4     | 21,5    |
| Infrastrutture edilizie                                                   | 0        | 0      | 0          | 0        | 111,2   |
| Altre infrastrutture sociali                                              | 85,0     | 105,2  | 13,6       | 56,9     | 33,6    |

ferroviarie. Tutte le Regioni prevedono, comunque, interventi relativamente alle strade regionali e locali, mentre la Sicilia punta fortemente anche sul miglioramento dei trasporti urbani.

Gli interventi sugli aeroporti riguardano solo Campania, Calabria e Sicilia; cospicue somme vengono destinate ai porti da parte di tutte le Regioni ad eccezione della Basilicata, anche perché caratterizzata da una limitata estensione della costa.

In generale, si può affermare che al settore delle infrastrutture è attribuita una forte valenza strategica da parte di tutte le Regioni per la programmazione 2007-2013, che apre ampie prospettive di carattere valutativo, alcune già condotte nella fase di predisposizione dei PO FESR 2007-2013, mentre altre riguarderanno i finanziamenti dei singoli progetti. I contributi presentati e brevemente decritti nel prossimo paragrafo si muovono all'interno di queste prospettive evidenziando criticità ma anche possibili approcci.

## 2. La valutazione degli interventi infrastrutturali

Gli aspetti connessi alla valutazione degli interventi nel settore delle infrastrutture risultano essere particolarmente rilevanti in quanto, come evidenzia il saggio di Biagio Perretti, molte infrastrutture previste dalle linee dei Programmi Operativi Regionali sono in grado di generare entrate. Questo evidenzia che, da un lato, devono essere fissate delle tariffe allo scopo di rendere auto-sostenibile la gestione delle infrastrutture, soprattutto di quelle ad alta redditività, dall'altro lato e relativamente ad alcuni servizi di base, è opportuno fissare delle tariffe ragionevoli che, però, non sono in grado di coprire i costi di gestione.

Si pone, dunque, un problema di valutazione dei settori da privilegiare sulla base di un'analisi della fattibilità finanziaria dei progetti di intervento. Inoltre, bisogna considerare che per alcuni progetti non è possibile prevedere in modo oggettivo le entrate nette future (ad esempio, nel caso in cui non si disponga di dati storici) con il rischio di un loro sottofinanziamento che, successivamente, ne generi insostenibilità.

Da quanto sopra, il contributo di Biagio Perretti presenta una nuova metodologia di analisi per i progetti generatori di entrate, in conformità con quanto stabilito dal Regolamento 1083/2006 dell'Unione Europea, che definisce le regole fondamentali per i Fondi Strutturali relativamente al periodo di programmazione 2007-2013. Vengono anche esaminati alcuni programmi relativi a due Regioni italiane dell'Obiettivo Convergenza (Basilicata e Campania) nonché un programma della Romania, allo scopo di individuare termini di confronto. Dall'analisi delle esperienze condotte in Italia e Romania vengono presentate delle osservazioni che evidenziano alcune criticità nell'attuazione delle strategie individuate e, allo stesso tempo, si elencano anche alcune potenzialità significative relativamente ai progetti generatori di entrate.

Il saggio a firma di Domenico Enrico Massimo, Antonio Barbalace, Antonio Pietro Paolo Massimo e Riccardo Maria Cefalà si riferisce, invece, alla valutazione delle infrastrutture di trasporto individuandone alcuni criteri generali (con relativi indicatori) e presentando i risultati di un caso di studio, segnatamente la valutazione di tre alternative per la pianificazione dei trasporti in Calabria, in particolare nelle aree comprese tra Catanzaro e Lamezia Terme, dove è localizzato l'aeroporto internazionale. In particolare, una prima alternativa si riferisce allo status quo, che privilegia l'utilizzo del trasporto su gomma, mentre le altre due fanno riferimento rispettivamente alla riqualificazione e al potenziamento del tracciato esistente o alla realizzazione di un nuovo tracciato tra il porto di Catanzaro e l'aeroporto di Lamezia Terme.

Le alternative si connotano per approcci molto diversi, non solo con riferimento ai sistemi di trasporto da utilizzare (o ai tracciati), ma anche al rapporto con lo sviluppo delle aree interessate (da un punto di vista economico e gestionale) e con riferimento al contenimento del fenomeno dello sprawl urbano. In questo modo si intende evidenziare la stretta relazione esistente tra struttura degli insediamenti e sistemi di trasporto: basti pensare, ad esempio, ai fenomeni di dispersione insediativa con relativo consumo di suolo e l'utilizzo del mezzo di trasporto privato.

La valutazione degli effetti delle tre alternative individuate è stata condotta attraverso un approccio multicriterio considerando criteri di ordine sociale, territoriale, ambientale, paesaggistico, trasportistico e finanziario. È stato, in particolare, applicato il Dominant Regime Method e, allo stesso tempo, è stato attivato un processo di consultazione delle organizzazioni sociali sulle tre alternative allo scopo di tener conto del loro grado di condivisione e accettabilità. In questa prospettiva, nella costruzione di un ampio consenso, la valutazione ha tentato di coniugare i risultati derivanti dal “sapere esperto” con quello dei diversi punti di vista degli attori sociali che vivono ed operano nei territori interessati.

Il contributo di Carmelo Maria Torre, Stefano Di Bitonto e Marco Selicato amplia il campo di intervento dai progetti ai piani e programmi regionali e locali, analizzando l'attuazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nell'ambito della regione Puglia. Innanzitutto, rappresentando questo strumento di valutazione un'opportunità di coinvolgimento dei diversi attori locali alle scelte di pianificazione/programmazione, viene esaminata la nozione di “democrazia ambientale” così come definita dalla Convenzione di Aarhus e, di conseguenza, viene evidenziato il ruolo degli stakeholder nei processi di pianificazione urbana e territoriale. La necessità di operare in un contesto complesso rimanda alla nozione di “valore complesso di un bene comune” e, quindi, ad approcci multidimensionali, quali i metodi di valutazione multicriterio, utili sia nella valutazioni relative alle scelte di piano che nella successiva fase di monitoraggio della sua attuazione.

Allo stesso tempo, vengono evidenziati alcuni ostacoli che, nella pratica, si incontrano nell'elaborazione e applicazione di strumenti valutativi complessi all'interno dei processi di VAS, e che fanno riferimento a difficoltà di “scala”, difficoltà di “conoscenza” e difficoltà di “interlocazione razionale”. In questa prospettiva, una particolare attenzione è stata rivolta al ruolo che le metodologie di valutazione hanno assunto nel processo di costruzione di conoscenza. Una conoscenza che, all'interno delle dinamiche del piano, diventa la base fondamentale per l'avvio di un processo “adattivo” e “creativo” che conduce ad un approccio valutativo fondato su forme di “sapere critico” che consentono un corretto utilizzo delle metodologie, anche con riferimento ad una visione non statica del processo valutativo stesso.

Da quanto sopra emerge, in generale, che il ruolo della valutazione nel settore degli investimenti e dei progetti infrastrutturali rappresenta un elemento cruciale, in quanto costituisce un meccanismo efficiente ed efficace di supporto alla programmazione, alla pianificazione e/o alla progettazione. A seconda dei diversi livelli di scala, possono essere utilizzati metodi e tecniche diversi sia di natura economico-finanziaria che multicriterio, e spesso in maniera tra loro integrata, tenendo conto anche della condivisione sociale degli interventi. In questa prospettiva, la valutazione offre un supporto fondamentale nell'elaborazione stessa di diverse opzioni alternative tenuto anche conto della necessità di ridurre i conflitti e costruire scelte condivise in grado di perseguire simultaneamente le diverse dimensioni della sostenibilità.