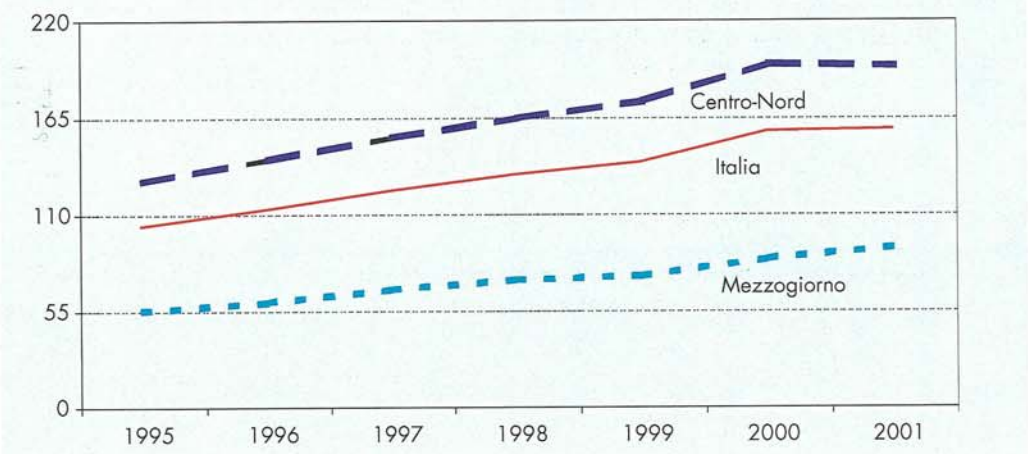
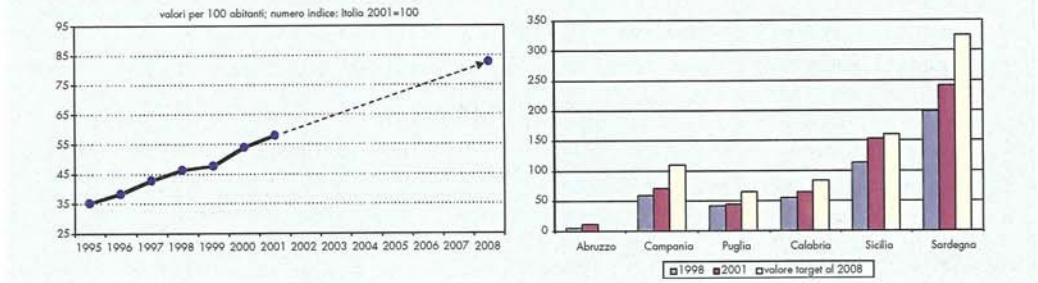
Figura I.37 - PASSEGGERI IMBARCATI E SBARCATI PER VIA AEREA PER 100 ABITANTI ANNI 1995-2001



Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Il valore obiettivo prevede un avvicinamento del Mezzogiorno graduale ma costante al valore 1998 relativo all'Italia (ultimo dato allora disponibile) ed è sorretto dalla tendenza positiva rilevata soprattutto per gli incrementi attesi nei flussi turistici. Vi è però la necessità di una presenza più ampia sul territorio di aviosuperfici strettamente legata alla dispersione territoriale della popolazione e alla bassa qualità delle reti dei trasporti terrestri (non competitive sulle lunghe percorrenze; non idonee a contenere i tempi di accesso agli aeroporti principali).

Figura I.38 - PASSEGGERI IMBARCATI E SBARCATI PER VIA AEREA PER 100 ABITANTI: ANDAMENTI RECENTI E VALORI OBIETTIVO AL 2008
(numero indice e valori per cento abitanti)



Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

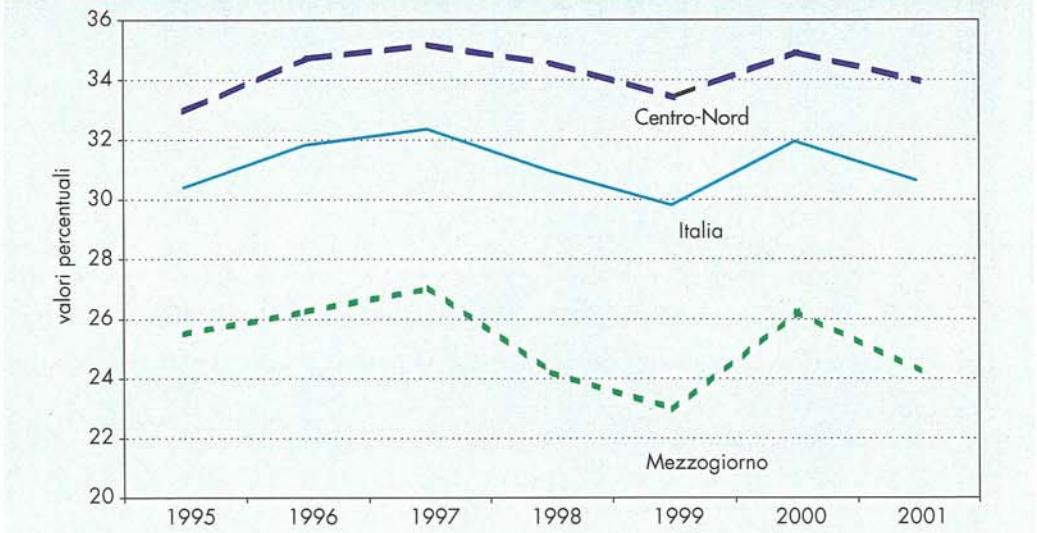
La Campania è la regione cui, rispetto alla situazione di partenza, è chiesto lo sforzo più ampio: si attende infatti un incremento significativo (circa l'85 per cento) del valore di partenza nel periodo 1998-2006. La crescita osservata nel triennio 1998-2001 segnala comunque che l'andamento del traffico aereo passeggeri è in

linea con quanto ipotizzato in termini di raggiungimento dell'obiettivo, almeno per Sardegna e Sicilia.

Utilizzo dei treni

La frequenza nell'utilizzazione dei treni rilevata dall'indagine Istat risulta assai maggiore nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno: la quota di individui di 14 anni e più che segnalano di aver utilizzato il servizio ferroviario almeno una volta nel corso dell'anno si attesta, nel corso del periodo 1995-2001 su valori attorno al 35 per cento, mentre nel Mezzogiorno si colloca attorno al 26 per cento.

Figura I.39 - FREQUENZA DI UTILIZZAZIONE DEI TRENI: QUOTA DI PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ CHE HANNO UTILIZZATO IL TRENO ALMENO UNA VOLTA NELL'ANNO
(valori percentuali) - anni 1995-2001

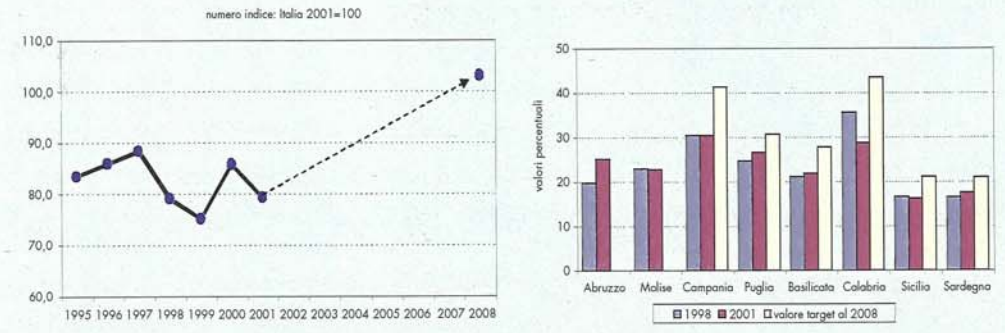


Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Sia a livello nazionale, sia in ciascuna delle macroaree si rileva una diminuzione nel 1999, in concomitanza con una diminuzione nell'offerta, espressa dalla percorrenza dei treni passeggeri (tra il 1998 e il 1999 pari al 2,4 per cento e al 3,3 per cento rispettivamente per il Centro-Nord e il Mezzogiorno). Nel Mezzogiorno l'utilizzo risulta più frequente in Campania, Calabria e Puglia, regioni in cui i valori sono vicini alla media nazionale, mentre la situazione risulta particolarmente problematica in Sardegna e in Sicilia.

I valori obiettivo ipotizzano incrementi strettamente connessi con miglioramenti nell'offerta di trasporto ferroviario, tali da ridurre i divari esistenti rispetto al Centro-Nord per velocità e frequenza. Il piano di priorità degli investimenti di RFI (la società del gruppo FS proprietaria dell'infrastruttura di rete), di recente approvato dal CIPE, e dell'esercizio ferroviario nel Mezzogiorno appaiono in grado, se rispettati nei tempi, di provocare una forte discontinuità nel servizio erogato ai passeggeri: nel breve periodo con l'infittimento dei treni *intercity* in servizio fra le città del Sud e il rinnovo di buona parte delle vetture ferroviarie e con il celere avvio degli interventi infrastrutturali necessari a riportare su livelli medi europei la qualità della rete ferroviaria di base del Mezzogiorno.

Figura I.40 - PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ CHE HANNO UTILIZZATO IL TRENO ALMENO UNA VOLTA NELL'ANNO: ANDAMENTI RECENTI E VALORI OBIETTIVO AL 2008
(numero indice: Italia 2001=100)

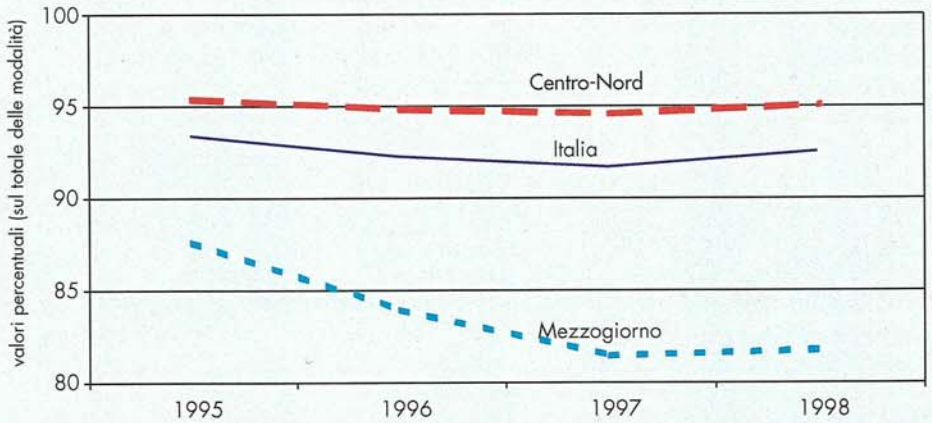


Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Trasporto merci e intermodalità

Gli indicatori considerati sono relativi alle tonnellate di merci in ingresso e in uscita nella regione per le tre modalità di trasporto: su strada, per ferrovia e in navigazione da cabotaggio. Mentre i dati relativi al trasporto su strada e per navigazione sono aggiornati al 2000, l'ultimo anno disponibile per il trasporto merci per ferrovia è il 1998, anno, peraltro, immediatamente successivo a quello sulla cui base sono stati fissati gli obiettivi del QCS.

Figura I.41 - TONNELLATE DI MERCI IN ENTRATA E IN USCITA SU STRADA – ANNI 1995-1998
(valori percentuali sul totale delle modalità strada, ferrovia, navigazione)

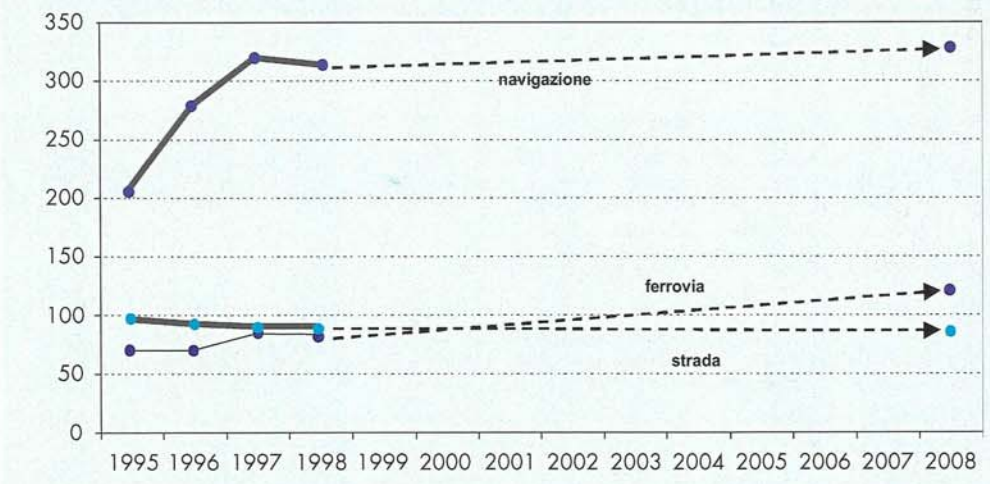


Fonte: Elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Un elemento non positivo è la recente crescita assoluta dell' autotrasporto che potrebbe segnalare un rafforzamento dell'inversione di tendenza registratasi nel 1998[33]: il trasporto su strada nel Mezzogiorno (in crescita di circa il 4 per cento in valore assoluto tra il 1998 e 2000 rispetto a un declino di circa il 2 per cento nel totale nazionale), oltre che sulle brevi e medie distanze (dove ha rilievo quasi esclusivo), cresce con tassi annui superiori alle altre modalità anche su percorrenze superiori ai 500 km, dove la ferrovia e il cabotaggio potrebbero risultare competitivi. Sono tuttavia in crescita i centri merci (sintomo di razionalizzazioni in corso) e gli interporti (scambio modale), base indispensabile per avviare servizi merci regolari su ferrovia.

Se si esclude il cabotaggio obbligato con le isole, che già oggi cresce a ritmi simili al trasporto merci su strada (nei segmenti confrontabili per tipologia), l'obiettivo definito per il 2008 prevede una progressiva riduzione della quota del trasporto stradale sulle lunghe distanze a vantaggio della ferrovia e del cabotaggio (mentre su distanze inferiori obiettivo più rilevante è la riduzione delle esternalità negative legate alla circolazione dei mezzi pesanti).

Figura I.42 - TONNELLATE DI MERCI IN ENTRATA E IN USCITA PER LE MODALITÀ STRADA, FERROVIA E NAVIGAZIONE: VALORI OBIETTIVO AL 2008 (numero indice: Italia 1998=100)



Fonte: elaborazioni su banca dati DPS-ISTAT, indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

[33] L'indisponibilità di dati relativi al trasporto merci su ferrovia per gli anni 1999 e 2000, per cui sono invece disponibili le informazioni relative a strada e navigazione, non ha consentito infatti di aggiornare l'indicatore relativo alla quota del trasporto merci su strada sul totale delle modalità di trasporto (strada, ferrovia, navigazione).

RIQUADRO F - IL PIANO DELLE PRIORITÀ PER LA RETE FERROVIARIA DEL MEZZOGIORNO

Cinque anni per riqualificare l'esistente, dieci anni per mettersi al passo con l'Europa

Il "via libera" del Governo al Piano delle priorità degli investimenti per la rete ferroviaria, dato con delibera CIPE del 29 settembre 2002 n. 85, è venuto dopo oltre sei mesi di confronto. Si tratta di un "via libera" a più stadi: alle priorità da inserire nella legge finanziaria 2003; alla "cornice" del Piano delle priorità (ossia al quadro di insieme delle opere che dovranno essere realizzate nel corso di un decennio); al disegno della rete futura del Mezzogiorno, per la prima volta nella storia della programmazione ferroviaria inserita con un obiettivo preciso di riqualificazione (entro il 2005) e di sviluppo (entro il quinquennio successivo).

Nel Piano delle priorità approvato dal Governo – che si configura come piano di attuazione del Contratto di programma 2001-2005 per gli interventi di conservazione, rinnovo e potenziamento della rete ferroviaria in concessione a RFI, Società posseduta – trovano collocazione dunque tre tipologie di interventi ferroviari derivanti dalla programmazione del settore trasporti:

- *interventi già avviati o cantierabili entro il 2005, rispetto ai quali il Piano mira ad accelerare la progettazione e a prefigurare i fabbisogni finanziari annuali (fino al 2005, circa 5.500 Meuro cui si aggiungono 6.800 Meuro per gli interventi proposti dalla legge obiettivo);*
- *interventi di sviluppo, proiettati oltre il 2005 e che produrranno i loro effetti sulle performance complessive della rete a fine decennio, il cui valore per ora è stimato in circa 18 miliardi di euro;*
- *progettazioni strumentali alla definizione degli interventi di sviluppo, da avviare immediatamente, in molti casi preceduta dal vaglio di fattibilità.*

Le scelte di RFI hanno rispettato gli obiettivi fissati dal Contratto di programma e gli obiettivi specificati in sede CIPE, tenendo conto dei vincoli derivanti da ulteriori atti normativi (quali ad esempio, la quota di finanziamenti ordinari destinata al Mezzogiorno).

Il Piano del rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno

Il Piano ha posto particolare attenzione alla rete ferroviaria del Mezzogiorno, una rete, com'è noto, arretrata, la cui stessa natura determina oggi la non competitività del servizio offerto e, quindi, la scarsa frequentazione (sia locale, sia sulle lunghe relazioni).

- *Il disegno, ambizioso, di rilancio della ferrovia nel Mezzogiorno ha superato la logica della mera elencazione degli interventi suggerendo le condizioni necessarie (e il momento opportuno per intervenire) per rimuovere i vincoli da trasporto e dotare il Sud di una rete ferroviaria adeguata nello sviluppo e nelle caratteristiche.*

È un piano di interventi in grado di mostrare i suoi primi effetti in tempi rapidi, riqualificando l'esistente, e che costruisce parallelamente le condizioni per un salto epocale nella dotazione infrastrutturale ferroviaria del Mezzogiorno, con nuove linee veloci. La sua attuazione renderebbe possibili collegamenti intercity efficienti anche lungo le direttrici trasversali e una significativa riduzione dei tempi lungo le direttrici del Tirreno e dell'Adriatico.

Alle scelte del Piano per il Mezzogiorno si è pervenuti tenendo conto essenzialmente dei seguenti documenti di programmazione:

- *il disegno di rete suggerito dal Piano generale dei trasporti (2001), dove la rete ferroviaria nazionale (rete SNIT) trova compimento anche per il Sud, scelta corroborata anche dalle simulazioni di traffico al 2010 e al 2020,*
- *gli interventi della legge obiettivo e le opportunità da essa offerta di accelerare e controllare i tempi dei progetti e dei cantieri,*
- *gli APQ (ossia gli Accordi di programma quadro stipulati o in corso di istruttoria con tutte le regioni del Sud) e le scelte infrastrutturali del QCS, con l'ampia disponibilità di cofinanziamenti comunitari supplementari (il PON trasporti ha destinato oltre 1,4 miliardi di euro alla rete ferroviaria del Sud),*
- *le indicazioni del CIPE in merito alle modalità di selezione e di ordinamento degli interventi per il Mezzogiorno, che hanno portato a successivi affinamenti nel quadro degli interventi rispetto alla versione presentata al CIPE nel giugno 2002.*

Quest'ultimo punto, relativo agli indirizzi del CIPE e all'attenzione che esso ha prestato alle diverse fasi di elaborazione del Piano , ha assunto un rilievo decisivo nel dare compimento al quadro di sviluppo della rete del Mezzogiorno, rafforzando alcuni elementi determinanti sia per la riqualificazione dell'esistente, sia per il suo potenziamento; la versione definitiva del Piano si differenzia dalla bozza presentata al CIPE nel giugno 2002 per un incremento degli investimenti previsti nel Mezzogiorno di oltre 5.200 Meuro (circa 600 Meuro rapidamente cantierabili, ossia entro il 2005) dovuti in particolare:

- *all'accelerazione dei tempi di progettazione e di cantiere per sette interventi, con un ingresso in esercizio anticipato di oltre un anno e mezzo a fronte di probabili incrementi del costo assai limitati;*
- *all'incremento significativo dei finanziamenti destinati alla manutenzione straordinaria e agli interventi diffusi lungo la rete del Mezzogiorno;*
- *all'inserimento di nuovi interventi determinanti per completare la rete del Mezzogiorno, alcuni dei quali già i progettazione e altri da porre rapidamente al vaglio di fattibilità.*

I.6.3 Ambiente, rifiuti e coste balneabili

L'estensione del concetto di dotazione infrastrutturale allo *stock* di capitale naturale deriva dalla capacità dell'insieme di risorse ambientali di generare nel presente e nel futuro benefici, tanto materiali che immateriali. La traduzione di questo principio in criteri operativi utili all'impostazione delle politiche pubbliche presuppone sia una delimitazione concettuale della nozione di capitale naturale che ne riconosca l'eterogeneità delle componenti (aria, acque, suoli, risorse biologiche, ecc.), sia la predisposizione di una base informativa adeguata. Solo nel 2001 l'ANPA[34] ha pubblicato l'Annuario dei dati ambientali in cui le informazioni sono, per la prima volta, inserite in un quadro concettuale e metodologico unitario. Gli indicatori contenuti nell'Annuario, pur rappresentando un avanzamento notevole rispetto al passato, costituiscono solo un primo passo verso un sistema informativo adeguato a guidare le scelte pubbliche.[35] I limiti più rilevanti della base informativa ufficiale disponibile si riferiscono all'orizzonte temporale di riferimento, nella maggioranza dei casi ancora troppo breve per la valutazione, in prospettiva, degli scarti tra obiettivi normativi o di *policy* e situazione attuale. Pur con i limiti derivanti dall'ancora non precisa definizione concettuale della nozione di capitale ambientale e della base informativa, ne deriva per il Mezzogiorno un quadro dove sono chiaramente presenti opportunità e aspetti critici. Esso vanta ad esempio un'alta incidenza di aree protette (11,2 per cento del territorio, contro il 7,7 per cento del Centro-Nord) e di zone di protezione speciale (6 per cento contro il 5,3 per cento del Centro-Nord). Tuttavia, in materia di conservazione del suolo, la combinazione di condizioni iniziali sfavorevoli dal punto di vista orografico, meteorologico e pedologico, e di pratiche inadeguate di uso del territorio per usi infrastrutturali ed insediativi ha determinato una concentrazione nel Mezzogiorno di aree a rischio idro-geologico molto elevato (49,6 per cento dei comuni contro il 20 per cento del Centro nord). La capacità di assorbimento degli ecosistemi è sottoposta a notevoli sollecitazioni dalla produzione di rifiuti solidi, e dalle emissioni inquinanti di origine urbana ed industriale nelle acque costiere ed interne.

Su questi due ultimi aspetti, presi a esplicito riferimento nella definizione di obiettivi per gli interventi programmati, che pure riguardano le risorse ambientali in modo più ampio, ci si sofferma nel seguito.

La corretta gestione dei rifiuti ha assunto un'importanza crescente nelle politiche pubbliche europee per l'espansione dei livelli di attività produttiva e dei consumi delle famiglie e dei connessi effetti su acqua, aria e suolo di uno smaltimento incontrollato.

---

[34] Dall'ottobre del 2002 le competenze e le funzioni dell'ANPA sono confluite nell' APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici), che ha anche assorbito alcuni servizi tecnici precedentemente istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[35] Degli oltre 250 indicatori individuati dal libro bianco dell'ANPA nel 2000 come prioritari (su di un totale di 500 indicatori), l'Annuario contiene un popolamento di dati relativamente a poco più di 100 indicatori.

La strategia nazionale e comunitaria in materia individua nella prevenzione della produzione di rifiuti una priorità per la politica di gestione. La riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti è una delle linee di intervento nel settore tracciate a livello nazionale dal decreto legislativo 22/1997 (noto come "Decreto Ronchi"), e successivi regolamenti attuativi, insieme al riutilizzo e riciclaggio, al recupero nelle sue diverse forme (materie ed energia) e allo smaltimento in condizioni di sicurezza.

La normativa del 1997 è intervenuta in un contesto nazionale fortemente arretrato dal punto di vista del sistema complessivo di gestione dei rifiuti. Solo le regioni del Centro-Nord avevano avviato, e in parte consolidato, un sistema di raccolta differenziata, seppure la quantità raccolta in percentuale dei rifiuti fosse, soprattutto per le regioni centrali, ancora lontana dagli obiettivi assunti dalla normativa. Nel Mezzogiorno la raccolta differenziata svolgeva un ruolo trascurabile nel sistema di gestione dei rifiuti.

A tre anni di distanza dalla entrata in vigore del Decreto citato si evidenzia ancora una situazione di notevole ritardo del sistema complessivo di gestione dei rifiuti, pur se in lento miglioramento[36]. I dati segnalano difficoltà ad adeguare la dotazione impiantistica: nel 2000 la quota di rifiuti inviata a discarica, e quindi indifferenziata e non destinata a rientrare nei cicli produttivi, supera ancora il 93 per cento nel Sud (contro il 72 per cento della media Italia); sono censiti soltanto tre impianti di incenerimento (uno in Sicilia e due in Sardegna), con una potenzialità di trattamento pari di 453 t/giorno (il 6 per cento del totale nazionale). Tuttavia nel 1999 e nel 2000 aumentano sia gli impianti di compostaggio, sia le quantità trattate, anche se con un tasso più basso della media italiana (23 contro il 71 per cento); i tre impianti di biostabilizzazione e produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti, presenti nel 1999 soltanto in Sardegna e in Calabria aumentano sensibilmente nel 2001 grazie a quattro nuovi impianti operativi in Campania e altri quattro in fase finale di costruzione o in avviamento.

Il Quadro comunitario di sostegno, in considerazione del grave ritardo del Mezzogiorno, ha assegnato al miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti urbani e al risanamento dei siti inquinati da rifiuti risorse finanziarie pari a circa 1.400 milioni di euro[37].

L'indicatore *percentuale di rifiuti urbani soggetti a raccolta differenziata sul totale dei rifiuti solidi urbani* per la media italiana ha mostrato una forte crescita tra il 1995 e il 2000, passando dal 7 per cento al 14,4 per cento. Le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno sono molto ampie, sia in termini assoluti, nel 2000 la raccolta differenziata risulta nel Centro-Nord pari a oltre il 20 per cento del totale mentre nel Mezzogiorno si attesta al 2,4 per cento, sia in termini di dinamica, elevata solo nel Centro-Nord che nel corso del periodo 1995 - 2000 passa dal 9,8 al 20,3 per cento.

---

[36] Cfr. APAT "Rapporto Rifiuti 2002". L'ultimo anno di riferimento dei dati è per la quasi totalità dei casi il 2000.

[37] Corrispondenti a circa il 15 per cento dell'Asse I – Risorse Naturali, e al 3 per cento del totale delle risorse finanziarie dell'intero Quadro comunitario di sostegno.