

questo paradosso denuncia che non c'è stata in Europa ed in Italia in tutti questi anni una cultura della logistica.

Si può quindi parlare di corretta correlazione tra crescita della domanda di trasporto, tra crescita del PIL e crescita dell'occupazione solo costruendo un sistema infrastrutturale ed un sistema di regole e di comportamenti capaci di evitare false diseconomie ed inspiegabili paradossi.

Questo, è bene ricordarlo, costituisce la base dello sviluppo del nostro Paese e dell'Europa.

Questa biunivocità e, al tempo stesso, questa esplosione della domanda di trasporto hanno indotto questo Governo a progettare un sistema di infrastrutturazione organica della offerta di trasporto, e questo Governo ha voluto che questa esigenza di costruire un vero ed efficiente sistema della rete dei trasporti fosse trasferita a livello europeo. Infatti, come si avrà modo di vedere dopo, la proposta del nostro Paese, a scala comunitaria, di redigere un Master Plan delle infrastrutture e dei trasporti della Unione Europea, risponde a tale obiettivo.

Il nuovo Master Plan Europeo dei Trasporti e delle infrastrutture

Il lavoro fatto dal Gruppo ad Alto Livello, presieduto da Karel Van Miert, costituisce un primo riferimento organico di ciò che da tanto tempo inseguivamo, di ciò che necessariamente un Europa formata da 28 Paesi non poteva fare a meno. Tale documento, richiesto formalmente dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del nostro Paese, nella prima seduta in seno al Consiglio dei Ministri della Unione Europea nel luglio del 2001, rappresenta, a tutti gli effetti, il primo Master Plan delle Infrastrutture e dei Trasporti della nuova Europa ed oltre a rivisitare le reti TEN, affronta in modo organico il tema dello sviluppo sostenibile

Prende corpo così un disegno non ingessato, non definito in trame infrastrutturali corte e, soprattutto, prende corpo un azzeramento sostanziale di ciò che per secoli abbiamo riconosciuto come "confine".

Scompare cioè il "confine" che ha rappresentato la delimitazione fisica di una economia, la distinzione fisica tra realtà che difendevano la propria competitività con l'assurda logica del protezionismo.

Il lavoro fatto dal gruppo Van Miert supera ogni schieramento concettuale tra dirigismo e liberismo, lo supera sia per la scala territoriale dell'approccio, sia per la serie di contenuti che ricordano all'Europa quante occasioni e quanti rischi si incontreranno in questi lunghi anni che ci separano dal 2020.

Il Documento prodotto dal Gruppo Van Miert, partendo da una rivisitazione delle reti TEN, ha raggiunto, come detto in precedenza, la dimensione di un vero strumento di pianificazione.

Tale strumento, ora all'esame della Commissione europea, affronta per la prima volta, in modo organico sia la costruzione dell'offerta dei trasporti, sia le modalità economiche e finanziarie capaci di raggiungere tale obiettivo. In particolare le indicazioni fornite dal nostro Paese al Gruppo ad Alto Livello che ha redatto tale Documento, ora all'esame della Commissione, hanno in particolare affrontato

sia le argomentazioni legate alla importanza:

- del prolungamento del corridoio n.5 ad Ovest consentendo in tal modo che l'asse Kiev – Trieste raggiunga Lione e Lisbona, attraversando il segmento italiano Trieste – Torino;
- del corridoio Nord Sud (Berlino – Napoli – Palermo) comprensivo del Ponte sullo Stretto;
- del corridoio Genova – Rotterdam come collegamento tra il Mare del Nord e il Mediterraneo;
- della realizzazione dei sistemi telematici ed informatici quali il progetto Galileo ed il sistema VTS necessari per ottimizzare le filiere logistiche;
- dell'abbattimento dei vincoli naturali quali quello del sistema dei Pirenei e delle Alpi;
- della rilevanza del prolungamento del corridoio 8 (Varna – Sofia – Tirana – Durazzo) fino a Bari
- della rilevanza delle autostrade del mare del sistema tirrenico e del sistema jonio adriatico

sia le argomentazioni legate:

- alla costruzione di una rete ferroviaria europea, rendendo interoperabili le reti nazionali e dedicando parte della rete ferroviaria alle merci
- alla gestione del traffico fluviale
- al controllo del traffico marittimo
- alla rimozione dei vincoli alla capacità aeroportuale
- allo sviluppo dei collegamenti con i Paesi confinanti con l'Unione quali : la Svizzera, i Balcani, i Paesi dell'Est Europeo (Russia, Bielorussia, Ucraina, Moldavia)
- allo sviluppo dei rapporti con i Paesi del mediterraneo
- alla identificazione delle forme più idonee per assicurare i finanziamenti necessari tenendo conto dei vincoli della finanza pubblica ed il principio della territorialità ben radicato
- alla definizione degli strumenti di finanziamento della Comunità per vincere la sfida che prevede, solo per i progetti prioritari, nel periodo 2004 – 2020 una esigenza finanziaria di 267 miliardi di . Si ritiene utile ricordare solo alcuni primi segnali concreti:

1. la BEI è disposta ad erogare prestiti a lungo termine (35 anni) per la copertura fino al 75% del costo dei progetti, per l'ammontare complessivo di 50 miliardi di Euro nel periodo 2004 – 2010;
 2. una grande attenzione viene riposta al Partenariato Pubblico Privato; identificando una migliore gestione dei rischi e dei costi
 3. una grande attenzione viene riposta all'idea del Parlamento Europeo "di creare nell'ambito delle previsioni finanziarie un Fondo Europeo per i Trasporti, che dovrà essere uno strumento finanziario dotato di un budget separato, valido per tutti gli Stati dell'Unione, destinato a tutte le forme di trasporto e a tutti i problemi del settore";
 4. particolare interesse viene posto alla necessità di un quadro comune e stabile per quanto riguarda gli oneri da addebitare per l'utilizzo delle infrastrutture. L'addebito per l'uso efficiente dell'infrastruttura renderebbe possibile creare un quadro più favorevole agli investimenti, per non parlare della possibilità per i gestori delle infrastrutture di coprire in tutto o in parte i propri costi;
 5. viene proposta una apposita organizzazione degli investimenti, identificando, come detto prima, un coordinamento nell'ambito dei corridoi; un coordinamento fatto da un soggetto che si assume il compito di stimolare la cooperazione ed essere vero catalizzatore di tutte le iniziative capaci di attuare nei tempi previsti il corridoio.
- Alla modulazione dei metodi di valutazione dello sviluppo compatibile

Ma il documento Van Miert è fondamentale per due ulteriori motivi : **la corretta lettura dell'attuale assetto territoriale, trasportistico ed economico e la logica di selezione delle proposte progettuali.**

In merito **alla corretta analisi, alla corretta lettura dell'attuale assetto e delle attuali problematiche**, il documento ricorda che:

1. L'esperienza dimostra che il volume complessivo di traffico aumenta, sempre o quasi sempre, ad un ritmo superiore al PIL e che i flussi interurbani e, in particolare, quelli su lunga distanza, crescono ancora più velocemente. Inoltre, l'allargamento della Comunità darà un impulso alla crescita del traffico, e in modo particolare a quella delle merci, non seguita dal parallelo incremento nella dotazione di infrastrutture a causa, tra l'altro, della carenza di finanziamenti pubblici e dell'attuale difficoltà di mobilitare i finanziamenti privati. Il divario tra necessità di trasporto e offerta di nuove infrastrutture condurrà ad un impasse non privo di conseguenze negative per la competitività dell'economia dell'Unione.

2. La coerenza della rete transeuropea risente delle azioni del passato. Le infrastrutture di trasporto delle reti nei vari Stati Membri sono state sviluppate soprattutto in una logica nazionale che assegnava la priorità allo sviluppo di percorsi radiali a servizio delle città principali; fatto che ha pesato negativamente sul bilancio complessivo. L'esperienza indica che in generale sono proprio i segmenti transfrontalieri ad essere realizzati per ultimi lungo una data direttrice di trasporto. Per di più gli Stati Membri non dimostrano lo stesso interesse verso quei modi di trasporto che si pongono in alternativa al trasporto su strada; questo atteggiamento conduce talora a situazioni in cui i progetti per canali o tunnel ferroviari per merci sono realizzati soltanto da un lato della linea di confine.
3. Per giunta la divisione dell'Europa dopo la Seconda Guerra Mondiale ha portato a investire meno del dovuto non soltanto nei collegamenti tra Stati Membri attuali e quelli futuri dell'Europa Centrale e Orientale, ma anche tra gli stessi paesi che stanno per accedere alla Comunità.
4. La politica intesa a trasferire di una quota crescente del traffico merci dalla strada alla ferrovia, alle vie navigabili interne o alle autostrade del mare, diventerà un fatto compiuto soltanto se i progetti infrastrutturali transfrontalieri e l'interoperabilità a scala europea saranno realizzati.
5. La gestione della realizzazione delle infrastrutture progettate si sta dimostrando sempre più complessa. Attualmente la realizzazione dei grandi progetti richiede dai 10 ai 15 anni, e persino tempi più lunghi quando si tratta di progetti transfrontalieri.
6. Per di più, la realizzazione dei progetti transfrontalieri è ostacolata da fattori specifici quali programmi politici diversi, mancanza di coordinamento delle procedure amministrative su entrambi i lati del confine e difficoltà di concordare una sufficiente quantità di contributi pubblici tali da rendere bancabili i progetti. Le autorità politiche al momento di decidere sono spesso inclini a sacrificare i progetti transfrontalieri a beneficio di quelli nazionali.
7. Queste decisioni vanno prese invece nell'ottica di lungo termine evitando di adottare per il finanziamento di infrastrutture decisioni di breve termine dettate dalle priorità politiche del momento, come spesso oggi avviene. Ai fini della pianificazione delle grandi infrastrutture ciò richiede anche una visione comunitaria a livello di Europa allargata.
8. L'integrazione di almeno 12 nuovi Stati Membri a partire da questo momento fino al 2007 stimolerà enormemente gli scambi commerciali tra questi paesi. E' praticamente certo che se l'Europa non accetta di compiere sufficienti sforzi nel trasferimento modale e nella

costruzione di nuove infrastrutture, il traffico su certi segmenti della rete attuale giungerà presto alla paralisi.

9. E' ancora difficile effettuare previsioni, in particolare quelle proiettate a 20 anni. Tuttavia i servizi della Commissione hanno realizzato un importante studio che simula gli scenari di traffico nell'Europa allargata e identifica la struttura dei principali flussi a scala europea.

10. Nel caso si attuassero alcune tra le misure proposte nel Libro Bianco sulla politica europea dei trasporti, prevedendo una crescita pari al 60% del PIL e una moderata integrazione delle economie dell'Europa dell'Est, il volume del traffico merci terrestri dal 2000 al 2020 dovrebbe aumentare del 68% negli attuali Stati Membri e del 94% nei futuri Stati Membri.

Risultati provvisori

<i>Trasporto merci in miliardi t/km</i>	<i>Attuali Stati Membri</i>			<i>Nuovi Stati Membri</i>		
	<i>2000</i>	<i>2020</i>	<i>%</i>	<i>2000</i>	<i>2020</i>	<i>%</i>
Strada	848	1420	67%	114	268	135%
Ferrovia	220	388	76%	167	273	63%
Vie navigabili interne	145	226	56%	7	18	157%
Totale	1213	2034	68%	288	559	94%

11. Senza voler sembrare troppo allarmista, il Gruppo richiama l'attenzione delle Istituzioni Comunitarie sull'importanza di assumere, in questo momento, decisioni coraggiose che riguardino sia le politiche comuni di trasporto, sia gli investimenti prioritari destinati a salvaguardare l'economia europea.

12. Il solo costo stimato per l'intera rete transeuropea di trasporto, calcolato nelle linee guida del 1996 e nei Trattati di Adesione del 2002, ammonta a quasi 500 miliardi di Euro, cifra che si riferisce a tutti i progetti il cui completamento era inizialmente previsto entro il 2010, e che comprende 112 miliardi, ancora da investire, destinati ai progetti prioritari concordati nel Consiglio Europeo di Essen. I lavori del Gruppo hanno dimostrato che si deve tenere conto fin d'ora anche delle nuove necessità nell'orizzonte temporale del 2020, peraltro non ancora identificate nelle linee guida. Sommando a questi nuovi fabbisogni quelli già assunti in passato per il completamento degli impegni, **si può stimare un fabbisogno totale di oltre 600 miliardi di Euro fino al 2020.**

13. Gli Stati Membri che nel corso degli anni '80 hanno investito al tasso di 1.5% del PIL in infrastrutture di trasporto stanno ora investendo ad un tasso inferiore all'1%. I Paesi in via di adesione attualmente investono al ritmo di 1,5% del loro PIL e sembra alquanto improbabile che possano incrementare in modo significativo questo livello senza l'aiuto esterno. Soltanto una minima parte degli investimenti degli Stati Membri è dedicata alle infrastrutture della rete transeuropea di trasporto, dato che la quota largamente maggioritaria è destinata a progetti di trasporto di interesse nazionale, regionale o urbano. Stime recenti rilevano che gli investimenti complessivi nella rete transeuropea di trasporto terrestre nel EU27 ammontano a circa 30 miliardi di Euro all'anno a partire dal 1996. Mantenendo questo ritmo di investimento, saranno ancora necessari svariati decenni prima di completare la rete.

14. I vincoli della finanza pubblica esigono inevitabilmente di essere estremamente selettivi nell'identificare nuovi progetti prioritari di interesse comune. Si devono concentrare gli sforzi in base a programmi congiunti, massimizzando la redditività delle nuove infrastrutture attraverso il coordinamento a livello europeo del loro sviluppo. L'efficienza e il valore aggiunto dell'azione comunitaria richiedono di concentrare in modo selettivo il supporto finanziario della Comunità.

15. Se il Gruppo da un lato ha potuto riflettere sul progresso di diversi progetti prioritari, dall'altro ha dovuto analizzare le ragioni dei ritardi accumulati dai progetti prioritari che non saranno completati entro il 2010. Certi ritardi sono inerenti alla gestione generale delle infrastrutture del progetto, come ad esempio: la carenza di studi molto approfonditi al momento in cui viene presa la decisione di costruire l'infrastruttura; la presenza di vincoli ambientali; i rischi di ordine giuridico che derivano dalla "sindrome NIMBY - *Not In My BackYard*" (non a casa mia), infatti le decisioni adottate dagli Stati Membri per costruire le grandi infrastrutture sono sempre più frequentemente contestate dai tribunali locali.

16. Va anche ricordato che sono proprio progetti o i segmenti transfrontalieri ad accumulare i maggiori ritardi. La natura internazionale di questi progetti li espone ad ulteriori fattori di ritardo: innanzitutto, esistono difficoltà perché gli Stati Membri devono mettersi d'accordo su un percorso, come è il caso della ferrovia ad alta capacità che deve attraversare i Pirenei; in secondo luogo, è particolarmente difficile mettersi d'accordo sul soggetto che pagherà, poiché di solito i benefici non sono proporzionali ai costi sostenuti da ciascuna regione o dal paese attraversato dal progetto (è questo il caso del segmento del tunnel di base sotto il Brennero che appartiene al progetto con priorità No 1 della Lista di Essen); in terzo luogo, i

progetti transfrontalieri, a differenza di quelli nazionali, sono materia di contrattazione per coloro che, dovendo assumere decisioni a livello politico, pensano di trarne vantaggio adducendo che l'altro Stato Membro è o è probabile che sia in ritardo nel programma. Infine, i progetti transfrontalieri risentono del fatto di essere soggetti a procedure diverse a seconda degli Stati Membri al momento di ottenere le autorizzazioni preventive necessarie alla costruzione delle infrastrutture in questione. In modo analogo, è più difficile predisporre un contratto per la gestione dei segmenti transfrontalieri.

17. I ritardi nei progetti transfrontalieri esprimono la debolezza dei metodi intergovernativi utilizzati finora dagli Stati Membri, dovuta al fatto che:

- alle riunioni bilaterali non sono invitati gli Stati Membri che pur non essendo coinvolti nel tracciato del progetto, avrebbero interesse diretto alla sua costruzione in quanto li collegherebbe alla rete;
- alle riunioni "intergovernative" tra gli Stati Membri, la Comunità non è rappresentata, malgrado esistano problemi di interesse comune e nonostante che la Comunità contribuisca talvolta con una notevole quota di finanziamento attraverso il Fondo di Coesione o con i fondi ERDF o TEN;
- i ritardi nel programma di costruzione non si tramutano in "penalità" per lo Stato in questione, anche quando questi ritardi causano notevoli aggravii finanziari sui costi dell'altro Stato Membro che, pur avendo realizzato la parte che gli compete entro il termine stabilito, non può trarne profitto in quanto manca il prolungamento delle infrastrutture al di là del confine.

In merito **alla logica di selezione delle proposte progettuali**, il documento prodotto dal Gruppo diretto da Van Miert stabilisce una metodologia e criteri chiari per selezionare tra tutti i progetti candidati quelli in grado di svolgere efficacemente un ruolo chiave in una prospettiva europea. Il Gruppo ha deciso di operare in due fasi. In **una prima fase** il Gruppo ha eseguito una preselezione dei progetti suscettibili di esame più approfondito, eliminando quelli che non soddisfacevano alle seguenti condizioni:

1. Essere un asse principale del trasporto transeuropeo pertinente al mercato interno dell'Europa allargata, tenuto conto in particolare dei progetti che attraversano barriere naturali, risolvono i problemi di congestione o creano collegamenti ancora mancanti.
2. Avere dimensione europea e, in particolare, raggiungere una soglia di 500 milioni di Euro per quanto riguarda il valore delle infrastrutture.

3. Prove certe a dimostrazione di: potenziale vantaggio sotto il profilo economico, benefici addizionali di ordine socioeconomico (vale a dire di natura sociale, ambientale) e fermo impegno degli Stati Membri interessati a condurre le necessarie valutazioni di impatto in previsione di completare il progetto entro il termine concordato.

In una seconda fase, il Gruppo ha esaminato i progetti prioritari alla luce dei tre aspetti qualitativi che seguono:

1. Valore aggiunto del progetto per l'Europa, per quanto riguarda l'importanza di agevolare gli scambi commerciali tra Stati Membri, migliorando ad esempio le interconnessioni e l'interoperabilità tra le reti nazionali.
2. Rafforzamento della coesione, sia incorporando i futuri Stati Membri in un'Europa più ampia sia collegando al resto dell'Europa le principali aree periferiche e le regioni meno sviluppate.
3. Contributo dei trasporti allo sviluppo sostenibile, tenuto conto sia dei problemi inerenti alla sicurezza e alla tutela ambientale sia della promozione del trasferimento modale.

Dopo questo approccio la scelta definitiva dei progetti selezionati ha seguito tre distinti criteri:

- Il primo criterio di valutazione riguarda il valore aggiunto europeo ed è indubbiamente il più importante. Questo criterio è misurato sia con la quota di traffico intracomunitario (ossia che coinvolge almeno due Stati Membri) come percentuale del traffico totale sull'asse in questione, sia con l'aumento della capacità netta della direttrice in esame, o infine con il numero di reti che diventano interoperabili.
- Il secondo criterio di valutazione riguarda il contributo del progetto alla coesione e discende direttamente dalle disposizioni dell'articolo 154(2) del Trattato della CE. Questo criterio si esprime verificando come la popolazione di una regione "isolata" sia servita dall'infrastruttura in questione, il numero di ore risparmiate per le regioni periferiche oppure il risparmio dei costi per le merci.
- Il terzo criterio, infine, prende in esame una delle grandi preoccupazioni del Libro Bianco sulla politica europea dei trasporti, ossia quella che mira a rendere il trasporto più compatibile con lo sviluppo sostenibile. Questo obiettivo si misura con il numero di passeggeri/chilometro o tonnellate/chilometro trasferiti su modi di trasporto più "sostenibili", quali le ferrovie e le vie navigabili.

Obiettivo del programma di infrastrutture strategiche è l'infrastrutturazione fisica ma soprattutto economica del Paese, di quel territorio, cioè, in cui il tessuto produttivo sempre più spesso vive drammaticamente l'inaccessibilità ai mercati di scambio, la distanza economica che lo separa da processi pieni di sviluppo.

Per rendere possibile il conseguimento dell'obiettivo della infrastrutturazione organica del Paese, è stato necessario, negli ultimi due anni, dare sostanza e contenuti a quattro distinti impianti operativi:

- ✓ ***impianto legislativo* del nostro sistema normativo, individuando gli strumenti normativi ritenuti più idonei alla realizzazione delle infrastrutture**
- ✓ ***impianto pattizio e programmatico* del nostro sistema di Accordi Istituzionali, individuando un sistema di Intese Istituzionali Quadro ed Accordi attuativi con le amministrazioni regionali, nell'ottica della applicabilità del Titolo V della Costituzione**
- ✓ ***impianto fisico e territoriale* del nostro territorio, individuando le infrastrutture strategiche ed i possibili impatti sugli sviluppi economici territoriali**
- ✓ ***impianto finanziario*, individuando quelle risorse già disponibili e programmando quelle necessarie per il futuro, articolandone l'ammontare secondo criteri strettamente connessi alle necessità di cantierizzazione delle opere.**

I nuovi rapporti istituzionali

La Legge Obiettivo nel quadro Costituzionale vigente

La Legge n. 443 del 21 dicembre 2001 (detta “Legge Obiettivo”), recante “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*”, costituisce una profonda innovazione nel sistema ordinamentale del Paese in materia di infrastrutture.

Il nuovo quadro normativo, infatti, definisce una correlazione organica tra fasi e procedimenti fino ad ora profondamente separati; sono così strettamente coordinati fra di loro i seguenti punti fondamentali:

- il nuovo rapporto “concorrente” tra lo Stato e le Regioni, su di una base di paritetica relazione propositiva e di comune decisione,
- la formazione del Programma, non solo come momento redazionale, ma come vero e proprio processo decisionale,
- la dotazione finanziaria, sia come previsione programmatica che come vera e propria dotazione di “cassa”,
- la progettazione, preliminare, esecutiva e definitiva,
- l’approvazione amministrativa, a seguito delle necessarie valutazioni di compatibilità ambientale.

Mai in passato - se non forse solo negli anni Cinquanta, quando il quadro legislativo del Paese, nel settore degli investimenti infrastrutturali, poggiava ancora su poche grandi norme di base – la Repubblica aveva potuto dotarsi di una impostazione normativa semplificata, e al tempo stesso così organica ed avanzata.

Un assetto che, di fronte ad una evoluzione Costituzionale formale incompiuta (Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, recante “*Modifiche al Titolo V della parte seconda della*

Costituzione”), ha affrontato tuttavia la sostanza reale del problema, ovvero quello di dare vita a nuove relazioni istituzionali autonome e forti tra lo Stato e le Regioni, ponendo queste in una condizione di sostanziale parità e di cogente responsabilità.

La Legge Obiettivo, all’articolo 1, comma 1, così come modificata con l’articolo 13 della Legge n. 166 del 1° agosto 2002 recante “*Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*” prevede infatti che “*Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. L’individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d’intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza Unificata....., nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l’indicazione dei relativi stanziamenti*”.

La concertazione interistituzionale e l’Intesa per il Programma

L’esperienza della concreta preparazione del 1° Programma delle infrastrutture strategiche - approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001 (Delibera n. 121 del 2001, pubblicata nella G.U. n 68 del 21 marzo 2002), a seguito di un aperto e approfondito confronto valutativo e propositivo tra il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le Regioni, sulla base degli obiettivi programmatici del Governo – ha infatti rappresentato un processo di reale maturazione delle relazioni interistituzionali fra lo Stato e le Regioni.

Ad una fase precedente di programmazione formalistica e meramente previsionale, sostanzialmente priva di reali e concreti progetti di opere e infrastrutture, ma capace solo di riepilogare le tematiche generali, si veniva a sostituire una esperienza nuova e mai vissuta nel regionalismo italiano, nella quale – secondo un vero spirito federalista e laico, di convinta e leale adesione ai principi di una sostanziale parità costituzionale nella materia – si veniva creando un tessuto di scelte e di decisioni realmente condivise dallo Stato nelle sue diverse articolazioni, e dalle Regioni, essendo altresì queste divenute capaci di rappresentare compiutamente anche le volontà del ricco reticolo di autonomie locali di base che innerva il Paese.

Il 1° Programma - che il CIPE ha prontamente approvato senza riserve, come prescritto dalla Legge Obiettivo (articolo 1, comma 1), e come mai era avvenuto in passato per decisioni di pari

ampiezza e rilevanza - contiene perciò insieme l'indicazione degli obiettivi strategici condivisi, ma è anche la sintesi di questo processo di fruttuosa e laboriosa convergenza seguita al confronto bilaterale (del Governo con ciascuna Regione) e del sistema delle Regioni nel loro insieme.

Nel momento in cui la concertazione sociale vive una fase di evoluzione, le Istituzioni di governo, ai diversi livelli, hanno così dimostrato di saper promuovere e svolgere una matura concertazione istituzionale, non formalistica e astratta, ma densa di motivazioni e di obiettivi concreti.

Il rilievo dell'Intesa per il Programma è tanto più indicativo se si osserva che, secondo la disposizione della Legge Obiettivo, la convergenza Stato-Regione si matura in un contesto istituzionale e normativo nel quale vengono ben precisate sia le finalità della programmazione stessa che i loro effetti sul quadro e sugli strumenti programmatori vigenti.

Per quanto concerne le finalità, infatti, sono indicate espressamente quelle tese al riequilibrio:

- di tipo socio-economico fra le aree del territorio nazionale;
- a fini di garanzia della sicurezza strategica e di contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese;
- per l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria delle infrastrutture;
- della gestione dei servizi pubblici locali in difesa dell'ambiente.

Per quanto si riferisce invece agli effetti nel quadro della programmazione in essere è ben necessario evidenziare come il Programma:

- tenga conto del Piano Generale dei trasporti
- le infrastrutture inserite nel Programma, e non comprese nel Piano Generale dei trasporti, costituiscano automatica integrazione dello stesso;

- gli interventi previsti nel Programma siano automaticamente inseriti nelle Intese Istituzionali di Programma (IIP) e negli Accordi di Programma Quadro (APQ) nei comparti idrici e ambientali, al fine della individuazione delle priorità e ai fini dell'armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi.

La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata

In questo contesto di relazioni istituzionali bilaterali, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata hanno giocato un fondamentale ruolo di Organismi multilaterali, con una presenza e capacità di incisiva iniziativa:

- non solo nella formulazione dei prescritti pareri,
- ma anche nella definizione delle necessarie implementazioni normative fondamentali per conseguire un quadro armonico ed equilibrato, realmente condiviso ed efficace,
- oltretutto nell'armonizzazione e integrazione della programmazione complessiva.

Si può, dunque, ben rilevare come - alla luce, dei processi e dei procedimenti esperiti, con la stretta cooperazione tra il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti con il Ministro per gli Affari Regionali - la funzione assolta dalle Conferenze, in modo aperto e fortemente collaborativo, abbia ulteriormente contribuito a porre le Regioni e/o le Province Autonome su di un piano effettivamente "concorrente" con lo Stato per la definizione degli obiettivi programmatici strategici e di "preminente interesse nazionale", e per la stessa individuazione degli strumenti procedurali idonei ad assicurare un'ordinata attuazione del disposto Costituzionale riformatore privo di norme di equilibrata applicazione.

In particolare poi proprio le "Conferenze" come Organismi interistituzionali permanenti, dotati di proprie autonome funzioni e poteri, sono state chiamate a verificare non soltanto la corretta distribuzione di quote di risorse finanziarie per investimenti da attribuire a ciascuna singola Regione e/o Provincia Autonoma, quanto piuttosto la coerente e articolata previsione dell'insieme di infrastrutture concorrenti a formare l'equilibrata risposta alle emergenze e alle criticità delle esigenze di mobilità a livello locale e nazionale.