

- la Piattaforma Logistica territoriale del Nordest formata dai sistemi portuali di Trieste, di Venezia e la sua retroportualità, integrati ai nodi intermodali di Verona e Padova con la piattaforma ferroviaria di Cervignano;
- la Piattaforma Logistica tirrenico adriatica nord composta dai nodi di Livorno, Prato, Parma, Bologna ed il porto di Ravenna;
- la Piattaforma Logistica tirrenico adriatica centrale costituita dal porto e dal retroporto di Civitavecchia, dall'HUB aeroportuale ed interportuale di Fiumicino, dai nodi intermodali di Orte, Jesi ed Ancona;
- la Piattaforma Logistica tirrenico sud formata dalla piattaforma ferroviaria di Marcianise e dai nodi di Nola, dai porti di Napoli e Salerno e Gioia Tauro;
- la Piattaforma Logistica adriatica sud composta dal nodo di Pescara, dal nodo ferroviario e portuale di Bari e dagli HUB di Brindisi e di Taranto;
- la Piattaforma Logistica del Mediterraneo Sud al cui interno sono presenti il porto di Palermo, gli HUB di Catania e di Cagliari;

Tutte queste Piattaforme Logistiche possono, con una adeguata caratterizzazione funzionale da effettuare per ogni singola area, diventare le piastre Logistiche del Paese, le tessere logistiche del più mosaico comunitario.

Un mosaico che nel tempo renderà sempre più evidente quale ruolo il Paese gioca nel bacino del Mediterraneo, quale ruolo delicato il Paese svolge come ambito cerniera tra il Mediterraneo stesso e l'Area centrale dell'Europa, quale ruolo il Paese svolge attraverso i suoi distretti produttivi ubicati lungo i corridoi Berlino – Palermo (Corridoio 1), Lisbona – Kiev

(Corridoio 5), Rotterdam – Genova (Corridoio dei due Mari) ed il Corridoio Bari – Varna (Corridoio 8).

5. La complessità dei sistemi urbani

Le attività del terziario incidono ormai quasi per il 70% nella formazione del Prodotto Interno Lordo e queste attività avvengono per oltre il 95% nelle nostre città.

Quindi, la crescita economica di un Paese è strettamente legata alla qualità della offerta dei servizi logistici presenti all'interno delle nostre città. In realtà, lo abbiamo capito forse in ritardo, ma **l'organizzazione della mobilità**, l'efficienza nell'offerta dei servizi di trasporto, la intelligenza e la incisività dei sistemi logistici sono le uniche condizioni per consentire alle attività del Terziario di produrre **processi economici efficienti e funzionali**.

In effetti, in questo ultimo ventennio, soprattutto l'Europa ci ha fatto capire che l'offerta trasportistica è il tessuto connettivo di ogni processo di sviluppo economico e, in tale contesto, **la città assume finalmente una sua vecchia definizione, vecchia perché definita oltre un secolo e mezzo fa da Max Weber: ambito territoriale caratterizzato dalla presenza di un complesso di funzioni e di attività integrate e complementari, organizzato in modo da garantire elevati livelli di efficienza e da determinare condizioni ottimali di sviluppo delle strutture socio-economiche**.

Questa definizione, che denuncia chiaramente quanto il liberismo contemporaneo sia dipendente da un simile concetto di **città efficiente**, è

anche una occasione per misurare la distanza dai livelli di efficienza e funzionalità che caratterizza le nostre realtà urbane.

Ma prende corpo automaticamente una difficile dicotomia tra la città ambito storico da difendere e la città ambito della produzione economica. Una dicotomia che non può assolutamente risolversi distinguendo il centro storico dal contesto, dal contorno all'interno del quale il centro storico è ubicato. Una simile dicotomia, in realtà, è comoda solo per distruggere sia la qualità del centro storico, sia la crescita economica del ruolo della città.

Le città vivono e producono solo se si ha il coraggio di leggerle, di analizzarle nella loro organicità, nella loro capacità di essere a tutti gli effetti, così come voleva che fossero Max Weber.

Ma oggi, purtroppo, all'interno delle nostre città è solo presente una sommatoria di costi, di diseconomie. In particolare:

- **il costo** sopportato **dalle famiglie** italiane per il trasporto sia in ambito urbano, sia nel pendolarismo generato in aree metropolitane, è stato superiore, nel 2003, a **30 miliardi di €**;
- i servizi di trasporto nelle nostre realtà urbane non sono in grado di rispondere alle **esigenze della domanda** (siamo all'ultimo posto all'interno dell'Unione Europea per quanto concerne la dotazione di reti di trasporto su guida vincolata). Il trasporto pubblico locale costituisce così una crescente **voce di diseconomie e di debito pubblico**. Questa carenza di servizi fa esplodere il costo della congestione che, nella grandi realtà urbane, ha superato nel 2003 i **7,5 miliardi di €** (solo Roma **900 milioni di €**), aumenta l'inquinamento atmosferico, incrementa i tassi di incidentalità già

elevati. Nelle grandi e medie aree urbane appena il 22 – 25% dei cittadini utilizza mezzi pubblici. Solo nella città di **Roma** ogni giorno la popolazione spende oltre **13 milioni di € di carburante**;

- **il 55% della incidentalità stradale avviene in ambito urbano**;
- **il consumo del prodotto energetico**, nel trasporto su strada, nel 1999 è stato pari a **21 miliardi di €**; il trasporto privato di persone in ambito urbano incide su tale valore per oltre il 48%;
- il blocco della mobilità in ambito urbano, imposto per motivi di inquinamento, genera **danni rilevanti alle attività del terziario**; non si dispone ancora di dati, ma sicuramente si è di fronte a importi rilevanti.

Questo enorme costo, questa enorme **diseconomia** frena lo sviluppo del Paese.

Finalmente questo Governo ha capito che la **questione urbana** è, a **tutti gli effetti, una questione nazionale**; è ormai un obbligo del Paese quello di garantire, in tutti i modi, ampie certezze nei processi di infrastrutturazione dei nodi urbani, e per traguardare un simile obiettivo ci si è mossi su quattro distinti ambiti:

- quello legato alla **costruzione dell'offerta di trasporto** capace di far vincere il trasporto collettivo,
- quello legato al **contenimento dell'inquinamento atmosferico all'interno delle città**,
- quello legato alla **rivisitazione delle norme** che consentono una migliore pianificazione urbanistica delle città,

- infine, quella legata al rapporto proprio con la **componente architettonica ed urbanistica**.

Le prime due aree tematiche sono state affrontate sia nel Paragrafo relativo al “Trasporto Pubblico Locale” del Capitolo “Le priorità del Dicastero Infrastrutture e Trasporti nell’ultimo anno di Legislatura: Un crash program per dodici mesi”, sia in quello relativo a “ La definizione di progetti mirati per le grandi aree metropolitane, una proposta questa già presente nel Disegno di Legge sulla “Competitività” del Capitolo “Le proposte per la prossima Legislatura”.

Si ritiene invece opportuno approfondire, soprattutto in questo ultimo anno di Legislatura, le altre due aree tematiche.

a) Norme che consentono una migliore pianificazione urbanistica delle città

La Legge sulle aree metropolitane è rimasta una interessante dichiarazione di intenti, un interessante processo che, nel migliore dei casi, produrrà mosaici territoriali tipici della pianificazione cartacea.

La Legge Obiettivo ha affrontato questo tema essenzialmente dal punto di vista trasportistico, ipotizzando - come detto prima - nella delibera CIPE del 21 dicembre 2001 un volano di risorse pari a 15,3 miliardi di euro per la realizzazione di nuove reti metropolitane. Questo è avvenuto e sono già appaltate e cantierate opere per oltre **6,5 miliardi di euro, cioè 121 nuovi km di rete metropolitana**.

La Legge Obiettivo però non ha affrontato un altro tema essenziale, quello della riqualificazione urbana, quello della ottimizzazione di alcuni ambiti urbani attualmente in avanzato stato di degrado.

Il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti come anticipato già nel DPEF dello scorso anno ha predisposto una norma che risponde a tali esigenze, una norma cioè che consente una integrazione funzionale tra infrastrutture trasportati che ed ambiti residenziali. La norma si prefigge tra l'altro di:

- valorizzare gli ambiti urbani e territoriali di area vasta anche attraverso l'incremento della dotazione di infrastrutture e servizi;
- rafforzare i sistemi urbani e territoriali di area vasta anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità conseguenti al traffico urbano e di attraversamento di merci e passeggeri;
- configurare un insieme di interventi, di funzioni e di attrezzature capaci di assicurare processi economici di sviluppo sostenibile;

Nel **“Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”**, oggetto di un apposito Disegno di legge, in questi giorni all'esame del Parlamento, si affronta finalmente tale tematica.

b) La componente architettonica ed urbanistica

Ma non ci si è fermati solo alle azioni normative, si è anche perseguito un cambiamento sostanziale nell'approccio tra il mondo delle infrastrutture e quello legato alla componente legata alla qualità storico – ambientale delle nostre città, del nostro territorio.

A tale proposito, nel programma degli interventi che “toccano” il territorio, il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** ha studiato e messo a punto un sistema che, d’intesa con il Ministero dei Beni Culturali, **consente di avviare le grandi opere interagendo con il patrimonio artistico e archeologico per evitare che questo costituisca un ostacolo, che causi ritardi per le realizzazioni e che sia, in ogni caso, pesantemente mortificato.**

L’articolo della Legge Finanziaria 2003, che destina il 3% degli investimenti della Legge Obiettivo (oggi tale soglia con apposita norma è stata elevata addirittura al 5%) per interventi mirati alla salvaguardia e alla conoscenza dei reperti storico – artistici che sono in connessione con l’opera stessa o che riguardano ambiti di vario interesse, è stato concepito per accompagnare l’esecuzione delle grandi opere e renderle così sicuramente eseguibili.

Il cammino da fare, sulla riqualificazione funzionale delle nostre città è lungo perché impone ancora azioni normative, azioni progettuali, azioni finanziarie; tuttavia questa legislatura ha finalmente interrotto una abitudine, un approccio quasi scontato:

- quello che considerava le città, il costruito, estraneo alla dinamica dei processi produttivi;
- quello che riteneva impossibile coniugare le esigenze del centro storico con quelle della città sede delle convenienze, sede della crescita;
- quello che riteneva monumentale, quasi museale, ciò che di storico, di archeologico era presente all’interno dell’urbano, preferendo

l'azzeramento delle funzioni di una città invece di intervenire con azioni intelligenti di sana infrastrutturazione.

In realtà ci si è convinti che la città vive solo se riusciamo a renderla ricca di funzioni, a renderla chiave dei nostri interessi socio-economici.

Senza dubbio, questa serie di finalità rientra nelle competenze degli Enti locali ma, sarebbe davvero assurdo, come d'altra parte ottenuto attraverso lo strumento delle **Intese Generali Quadro** con tutte le Regioni, non cercare di individuare le tappe di un percorso che porti il Governo, nella stesura del prossimo Disegno di Legge Finanziaria, alla definizione di un primo **Fondo Pilota Pubblico Privato** finalizzato alla realizzazione di recuperi sostanziali di alcuni impianti residenziali delle nostre città o di alcuni impianti tipicamente destinati allo svolgimento di attività del terziario.

Cioè qualcosa che possa diventare davvero l'inizio di un processo catalizzatore **mirato al recupero vero delle nostre città**, mirato all'azzeramento di un degrado che diventa sempre più irreversibile togliendo alle nostre città la vivibilità.

6. Il rapporto con le Regioni

Le Regioni con la riforma del Titolo V, l'Unione Europea dopo Maastricht, le Direttive Comunitarie sempre più atti legislativi vincolanti, la rivisitazione delle reti TEN, i Fondi comunitari (POR, PON), i Fondi Aree Sottosviluppate (FAS) ecc. impongono, giustamente, un nuovo approccio metodologico con tutti i soggetti, con tutti gli organismi che partecipano direttamente e indirettamente nella definizione di ogni atto programmatico, di ogni azione strategica.

Lo Stato sceglie quindi all'interno di questa griglia che vede coinvolti più soggetti, più organismi e questa logica, se seguita in modo organico, rende, addirittura, più forti ed incisive le decisioni assunte.

Non è stato facile, proprio in questi anni abituarsi a questa nuova impostazione metodologica, non è stato facile convincersi che all'ottenimento dell'intesa si perviene non attraverso forme di condizionamento legate, ad esempio, alla garanzia della copertura finanziaria.

La stessa Legge Finanziaria e le Direttive Comunitarie, proprio in questi ultimi anni, hanno privilegiato il ricorso alle forme di Partenariato Pubblico Privato. D'altra parte il ricorso alle risorse previste nel PON, nel POR, nel FAS, ecc. impongono quasi un obbligo a tener conto sempre più delle partecipazioni finanziarie, anche parziali di altre Amministrazioni.

Questo approccio e questo convincimento è stato seguito e recepito sin dall'inizio della esperienza che ha caratterizzato la Legge Obiettivo.

Finora, escluso la Regione Toscana, il rapporto con le Regioni sul tema della infrastrutturazione è stato costruttivo e, senza dubbio, se si è riusciti ad approvare interventi per oltre **58,4 miliardi di €** al CIPE e ad appaltare e cantierare circa **32 miliardi di €**, un merito è stato senza dubbio proprio delle Regioni.

Oggi però, dopo i risultati delle elezioni regionali, necessariamente sarà necessario ripetere la stessa esperienza che nei mesi di giugno, luglio, agosto, settembre, ottobre e novembre del 2001 è stata vissuta con tutte le Regioni per redigere i I° Programma delle Infrastrutture Strategiche.

Un programma che è stato supportato dalla Legge Obiettivo e che ha visto nello strumento delle Intese Generali Quadro un ottimo strumento per monitorare gli avanzamenti del Programma stesso.

Il confronto però dovrebbe essere mirato alla individuazione di priorità e alla definizione di una **tessera del Patto di Stabilità Interno** dedicato alla offerta dei servizi di trasporto nelle aree urbane ed alla ottimizzazione dei processi logistici.

7. Il rapporto con i Sindacati

Per quattro anni il rapporto con i Sindacati è stato legato essenzialmente al superamento dei contenziosi; un rapporto che nella maggior parte dei casi è stato svolto dalle aziende vigilate, cioè dalle Ferrovie dello Stato, dall'A.N.A.S. dall'ALITALIA, dall'ENAV, dall'ENAC, dalle Aziende di Trasporto Pubblico Locale ecc..

In realtà è stato un rapporto che ha prodotto, finora, un rilevante numero di ore di scioperi.

Un contenzioso che, purtroppo, ha trasferito tutte le negatività, generate dal blocco dei servizi di trasporto nelle varie modalità, al Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Con il Sindacato rimangono in realtà aperti quattro distinti fronti, quattro distinte emergenze:

- **Il contratto nel trasporto pubblico locale.** Occorre identificare, come già detto nel **paragrafo del presente Capitolo**, le condizioni per costruire una rivisitazione sostanziale dei modelli gestionali delle Aziende preposte alla gestione del trasporto pubblico locale
- **Le emergenze contrattuali nel comparto aereo.** In realtà l'ENAV e l'ALITALIA costituiscono le aree in cui il contenzioso si esprime

nelle forme più pesanti e più dannose per la sistematicità della offerta dei servizi. Ancora oggi non si sono create delle sedi adeguate in cui “raffreddare” e possibilmente prevenire queste spesso imprevedibili crisi relazionali.

- **La sicurezza nelle Ferrovie dello Stato.** La costituzione dell'Osservatorio per la Sicurezza nei trasporti, rappresenta la risposta più garantista per il Sindacato. Le principali finalità dell'Osservatorio sono:

- monitoraggio della sicurezza nelle varie modalità di trasporto;
- confronto fra i vari soggetti finalizzato alla definizione di azioni condivise che ciascun soggetto metterà in atto in relazione alle proprie competenze per attuare una corretta prevenzione;
- sviluppo e promozione dell'informazione.

Attualmente, pur se definito da tutte le parti tale organismo non è ancora operativo. Questo Organismo dovrebbe “raffreddare” le forme di contenzioso che producono, da molti mesi, rilevanti penalizzazioni nella offerta di trasporto su ferrovia.

- **Il contenzioso sollevato dal mondo degli autotrasportatori.** Per oltre 19 mesi non ci sono state forme di contenzioso o fenomeni di crisi nelle relazioni tra Governo e mondo dell'autotrasporto. Eppure ci sarebbero state tante occasioni, tante emergenze che avrebbero

potuto generare forti contenziosi, in proposito è sufficiente solo un esempio: **il costo del gasolio. La Consulta dell'Autotrasporto** senza dubbio è stata un ottimo organismo per ridimensionare quelle criticità tipiche di questo comparto ed al tempo stesso è stata la sede migliore per prevenire momenti di crisi nei confronti tra le parti.

Le criticità incontrate nell'attuazione del Programma

Le criticità incontrate sono tutte ormai leggibili e misurabili in quanto dopo ormai quattro anni di operatività della Legge Obiettivo sono emersi, in modo chiaro, **tutte le obbligate forme di condivisione delle scelte progettuali** che non possono, in nessun modo, essere sottovalutate, **tutte le inerzie procedurali** che spesso rendono poco incisiva non tanto lo strumento legislativo quanto la carica di volontà posseduta dai soggetti preposti alla attuazione concreta delle scelte progettuali.

Riteniamo quindi opportuno elencare le cause o gli eventi che hanno reso, in alcuni casi, difficile, in altri casi complesso l'iter evolutivo del I° Programma delle Infrastrutture Strategiche, l'iter cioè di quel Programma approvato dal CIPE nella seduta del 21 dicembre 2001.

Dopo la descrizione delle criticità legate alla Legge Obiettivo, esponiamo alcuni fattori che hanno inciso negativamente sul processo attuativo delle linee strategiche di politica dei trasporti voluta dal Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In merito all'intero telaio della Legge Obiettivo, telaio che come è noto si compone di 4 distinti impianti uno programmatico, uno legislativo, uno finanziario ed uno operativo, riteniamo che le criticità possono essere allocate all'interno delle seguenti aree tematiche:

- 1. La quantità e la qualità degli elaborati progettuali**
- 2. L'iter autorizzativo**
- 3. La carenza delle risorse**
- 4. La rilevanza dei vincoli comunitari**

1. La quantità e la qualità degli elaborati progettuali

All'encomiabile sforzo programmatico - è utile ricordare che dal mese di giugno 2001 al mese di novembre il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha definito con tutte le Regioni il I° Programma delle Infrastrutture Strategiche - non ha fatto riscontro la disponibilità di una progettualità qualitativamente difendibile e, soprattutto, in grado di poter essere immediatamente inoltrata alle sedi preposte alla istruttoria ed alla approvazione dei progetti.

In particolare, specialmente in questo ultimo anno, si è criticato il Programma delle Infrastrutture Strategiche per il numero rilevante di opere contenute al suo interno e si è spesso data la responsabilità alle Regioni in quanto artefici di aggiuntività ritenute spesso immotivate.

Ebbene prima di entrare nel merito della carenza progettuale, si ritiene utile azzerare questo gratuito luogo comune. Se infatti effettuiamo una analisi dettagliata di ogni singola opera, inclusa nel Programma, non solo possiamo riscontrarne la sua essenzialità ma possiamo anche misurarne quanto il singolo intervento sia tessera determinante di un organico impianto progettuale.

Spesso dimentichiamo che una serie di caratteristiche infrastrutturali quali:

- I valichi
- I corridoi plurimodali