

Commissione nazionale Politiche Infrastrutturali

STARE DALLA PARTE DELLA CRESCITA: LE INFRASTRUTTURE NECESSARIE IN TEMPO DI CRISI (COSA SERVE SUBITO, COSA SERVIRA' DOMANI)

Premessa

Se oggi il tema al centro del dibattito politico nazionale è quello della *crescita del sistema paese* all'interno di una competizione internazionale – europea e mondiale – resa, peraltro, più esasperata dai noti fattori di debolezza dell'eurozona sui mercati finanziari, come urbanisti dell'INU non possiamo stare alla finestra aspettando tempi migliori per i nostri temi classici (che la crisi ha messo un po' in ombra). Ci spetta invece il compito di dare il nostro specifico contributo al dibattito ed alle politiche per la crescita senza ideologismi ma con lo spirito laico e riformista che ci caratterizza da sempre. Dobbiamo, quindi, analizzare problemi, ricadute e priorità di intervento in chiave territoriale cogliendo, in una prospettiva ampia che guardi agli interessi di competitività dell'intero paese, il nesso tra politica delle infrastrutture, territorio e sostegno allo sviluppo locale attraverso quelli che, con termine più evocativo che operativo, per ora abbiamo voluto chiamare "progetti paese". Partiamo dal fatto che stagnazione e declino sono fenomeni che riguardano molte realtà italiane e molte città italiane e che le poche risorse pubbliche disponibili devono essere associate a programmi coerenti, innovativi, condivisi ed capaci di attrarre nuovi e qualificati investimenti privati.

Va detto quindi con chiarezza che la riflessione sul sistema paese comporta di andare oltre il tradizionale tema dell'"assetto del territorio" quale risultante delle trasformazioni su base locale e regionale per muovere da quella che, a tutti gli effetti, oggi appare la questione centrale: il rapporto Italia-Europa. La dimensione territoriale non è dotata di propria autonomia, ma va strettamente intrecciata con considerazioni di natura geografica ed economica affinché i fattori geografici si traducano in sviluppo economico attraverso il sistema delle città, delle infrastrutture e dei servizi urbani.

1. Quali Scenari per città e territori?

Due sembrano, al momento, gli scenari evolutivi possibili ed anche più probabili a livello nazionale ed europeo all'interno dei quali l'Italia dovrà scegliere come "farsi strada" per competere e riemergere come Paese trainante dell'economia:

1. Da una parte lo scenario che punta su una risposta forte alla crisi ed alla recessione valorizzando i punti di forza in essere, rilanciando i distretti produttivi in più stretta connessione con i sistemi metropolitani, moltiplicando le relazioni logistiche e commerciali tra i porti italiani e le aree del Centro-Nord Europa e favorendo le relazioni intercontinentali coi mercati dei paesi BRICS. Nel breve medio-termine questo scenario implica di puntare sulle infrastrutture che ci sono e sul loro efficientamento. Ma questo scenario può avere anche implicazioni a più lungo termine basate su collegamenti e relazioni economiche di nuovo crescenti non solo verso il nord tedesco ma, in prospettiva, anche verso l'area

dell'est europeo e del Baltico, verso il nord Africa e l'area balcanico-turca. In ogni caso questo scenario si colloca dentro il quadro delle reti TEN-T, è modulabile su prospettive a breve, medio ed anche a lungo termine, si caratterizza per puntare su una logistica territoriale efficiente, a livello di intero sistema paese, che però accompagni e rilanci anche la politica industriale. Questo scenario, tuttavia, per essere credibile, implica una decisione europea sugli Eurobond e, contestuale a questa, una maggiore integrazione fiscale e politica. Altrimenti, anche il disegno delle reti TEN-T, anche, nella nuova formulazione rivista e ridimensionata, è destinato a sgretolarsi progressivamente.

2. Dall'altra parte c'è lo scenario dove prevale l'enfasi sui punti di debolezza del sistema e sulla loro cronicizzazione (debito pubblico, scarsissime risorse per investimenti, diminuzione assoluta dei traffici, scoordinamento e inefficienza delle politiche pubbliche; vulnerabilità di ogni tipo rispetto alla crisi globale; vulnerabilità dei sistemi territoriali ed ambientali ecc.) e che si caratterizza per i lunghi tempi dell'indecisione e la frammentazione politico-amministrativa; questo scenario purtroppo ha in sé anche aspetti realistici e potrebbe presentarsi anche sotto le sembianze accattivanti di una risposta "nazionale" all'aggravamento di una crisi dell'eurozona che può espandersi fino a mettere sotto accusa l'intero modello di costruzione europea.

Oggi la programmazione null'altro è se non la preparazione di questo cambiamento nella direzione desiderata completando, prima di tutto, le trasformazioni avviate da molti anni: nulla impediva, infatti, di aprire alla concorrenza il trasporto ferroviario da molti anni. Completare la trasformazione del trasporto merci e dei suoi segmenti verso la logistica integrata richiede azioni preliminari che ancora non sono avviate. Con la logistica siamo in ritardo, lontani dal livello di automazione dei porti nord europei, lontani dai loro prezzi di efficienza. Si tratta, dunque, di andare avanti con un programma da rispettare rigorosamente dove ci siano segnati i passi e i tempi della trasformazione: fare quel che è già avviato nei porti e nei nodi urbano-ferroviari; avviare le relazioni diplomatiche e commerciali necessarie con i paesi partner; introdurre, per le infrastrutture ad alto impatto, modalità decisionali partecipate ma "one stop", all'avvio del processo ed una volta per tutte e dove il confronto pubblico riguardi gli scenari infrastrutturali nel territorio e non il singolo progetto tecnico dell'opera, fare davvero quel che serve al Paese per crescere e prima ancora per dare risposte al declino di parti consistenti della nostra economia.

2. Contesto delle politiche europee e nazionali

Osserviamo con attenzione, prima di tutto, il quadro delle politiche europee.

Il primo elemento a cui guardare, come evidenziato peraltro anche nell'Allegato Infrastrutture 2013-2015, è la riconosciuta opportunità e la conseguente decisione, di far coincidere le priorità nazionali con quelle degli investimenti di valenza europea (TEN-T core network) con l'obiettivo di dar corpo ad un quadro organico di priorità infrastrutturali e logistiche. Le reti TEN-T varate dal Consiglio e dal Parlamento europei nel 2004, avevano già disegnato un quadro di essenzialità infrastrutturali della Unione Europea, ma la rivisitazione voluta nel 2008 dal nostro Paese, tradottasi nella proposta della Commissione europea dell'ottobre 2011 e assunta nell'accordo politico del Consiglio Trasporti del 22 marzo di questo anno, offre all'Europa ed al nostro Paese una nuova griglia per guidare la politica infrastrutturale degli

Stati Membri fino al 2030. Una griglia che, in nessun modo, può essere disattesa in quanto verrebbe meno la organicità funzionale dell'intero impianto infrastrutturale ma anche la credibilità Ue nel suo complesso. Nel Piano delle Reti TEN – T approvato dal Parlamento europeo nell'aprile del 2004, l'Italia era attraversata da 3 Progetti Prioritari su 31, oggi l'Italia è attraversata da 4 Corridoi essenziali su 10 prioritari.

Dal punto di vista finanziario, la proposta della Commissione per il Fondo delle Reti TEN – T, che il Governo italiano si impegna a sostenere e difendere in sede di politica di bilancio europeo, è di 31,7 miliardi, quella approvata dal Parlamento Europeo nel 2004 era, per le infrastrutture, di appena 4,8 miliardi. L'utilizzo del Fondo per opere ubicate sulle Reti TEN – T non poteva, allora, superare il 20 per cento, mentre la proposta della Commissione prevede oggi una partecipazione fino al 40 per cento. Infine c'è da rimarcare che il vecchio Piano prevedeva solo corridoi ferroviari o idroviari o marittimi mentre il nuovo Piano prevede anche le reti stradali ed attribuisce grande importanza ai nodi portuali, aeroportuali, interportuali ed urbani. Infine, il nuovo Piano, attraverso la identificazione di progetti 'core network' e 'comprehensive network', definisce un chiaro quadro di priorità.

Un altro elemento da considerare, anche se su un livello più interno, è quello relativo al processo di sblocco e di rilancio degli investimenti grazie alla L. n. 183/2011 che, all'articolo 18, consente la defiscalizzazione delle opere proposte da società di progetto, agevolando il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di determinati interventi obiettivo e resi coerenti con le priorità europee sopra indicate. Il nuovo strumento del Contratto istituzionale di sviluppo sarà varato a breve per il comparto ferrovie con vincoli stretti e reciproci, pena la perdita delle risorse.

Un altro punto di riflessione, tornando al livello europeo, è quello del rapporto tra infrastrutture e città. Le politiche per le città, nella scia delle iniziative URBAN e URBACT e dopo la firma della Carta di Lipsia, ha di recente trovato significative convergenze con altre dimensioni delle politiche comunitarie, in uno spettro che va da ESPON agli sviluppi del Framework Programme 7, Horizon 2020, dalla Digital Agenda alla Innovation Union Flagship, fino ai pervasivi temi di Energy 2020. L'iniziativa "Smart Cities and Communities", sotto l'egida della DG Energy, ha come obiettivo centrale la riduzione di almeno il 40%, rispetto al 2006, delle emissioni di CO₂ tramite interventi sugli edifici, sulle reti energetiche e sui sistemi di trasporto, a partire da iniziative già avviate quali CIVITAS, CONCERTO, Intelligent Energy Europe e il Patto dei Sindaci e con elevati livelli di partenariato pubblico-privato e di partecipazione collettiva alla formazione delle scelte. L'intrinseca multidimensionalità dell'approccio tende a configurare un vero e proprio nuovo paradigma di sviluppo, centrato, a livello urbano, su efficienza e sostenibilità e rende l'iniziativa pertinente, in misura rilevante, alle politiche infrastrutturali, dato che in città si concentra il grosso delle emissioni climalteranti, si produce la maggior parte del PIL europeo, ed esse sono i principali nodi di scambio e destinazione delle reti infrastrutturali per energia e trasporti. Il coordinamento fra Smart Cities e Reti Ten-T, fra politiche di nodo e politiche di corridoio, costituisce il principale terreno di verifica per la realizzazione di progetti integrati di territorio da sempre auspicati dall'INU. Inoltre, la gestione delle impressionanti trasformazioni tecnologiche ed organizzative che si annuncia, chiederà un sostanziale coinvolgimento delle popolazioni, non solo come consumatori ma come cittadinanze, chiamate a contribuire sostanzialmente al governo ed al consenso al cambiamento. Infine, le dimensioni del risparmio energetico, dello *shift* modale, dell'intelligenza organizzativa e le connesse innovazioni nella costruzione dei partenariati pubblico-privati rappresentano determinanti occasioni per incrementare la fattibilità

economica delle politiche infrastrutturali, fattore particolarmente importante nell'attuale fase di crisi finanziaria.

Last but not least, la politica di coesione, in un quadro di governance che coinvolge il livello europeo, nazionale e regionale, ha definito strumenti finanziari che agiscono nell'attuazione di programmi ed azioni nel settore infrastrutturale di rilevanza strategica nazionale, interregionale e regionale. I fondi agiscono su due scale: una europea, l'altra nazionale. A gestire i fondi sono chiamate le amministrazioni dello Stato: sia amministrazioni centrali, attraverso i Ministeri, sia le amministrazioni locali attraverso le Regioni. Per far fronte a criticità rilevanti della spesa, è stato elaborato, nel corso del 2011, un Piano di Azione Coesione con l'obiettivo di colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, rafforzare l'efficacia degli interventi. La strategia anticipa molti principi del futuro periodo di programmazione 2014-2020:

- ridurre l'incertezza dei flussi di finanza pubblica;
- concentrare gli interventi su un numero limitato di priorità: mobilità, scuola, sicurezza e giustizia; cura degli anziani e dell'infanzia; interventi su frane e versanti; promozione dell'innovazione come volano di sviluppo dell'industria e dei servizi sociali;
- mettere al centro i risultati attesi e non solo i processi per conseguirli;
- offrire ai cittadini informazioni e strumenti per conoscere in tempo reale le decisioni di investimento, per valutarle e per esprimere la loro motivata "voce".

3. La Visione guida: stare dalla parte della crescita del Paese

Lo scenario di crescita e le politiche europee di cui si è detto sono i nostri punti di riferimento. Lo scenario, dal punto di vista delle economie reali e, quindi, anche delle attività legate al trasporto, si identifica innanzitutto con una ripresa dell'export e col rilancio, in chiave decisamente più competitiva, dei distretti produttivi, di una logistica sostenibile e di una portualità italiana (che corrisponde anche a numerose grandi e medie città) oggi asfittica e pletorica. I flussi di export che contano per il sistema paese sono prevalentemente con le aree produttive del Centro Europa e dell'Estremo Oriente, perché è lì che si concentra la domanda, ma occorre porre massima attenzione anche alla evoluzione della sponda africana del Mediterraneo, dove, una nuova domanda di democrazia, racchiude anche una evidente implicita domanda di economia. La sponda europea è l'interfaccia geograficamente più prossima con un sistema sviluppato e l'Italia è il paese europeo col maggiore sviluppo costiero del Mediterraneo, ma tutto questo non è sufficiente per favorire forme di integrazione in assenza di una complementarietà economica fondata su concrete ragioni di scambio. La portualità che oggi conta in Europa ragiona in milioni di container/anno e di scambi oceanici, ed è basata su non più di 4-5 grandi porti che servono la domanda del grande cuore continentale di Germania, Benelux etc., grazie a sistemi infrastrutturali e logistici poderosi e grazie al fatto che si trovano alle spalle grandi pianure in cui le maggiori barriere naturali sono solo i fiumi. Da questo punto di vista, i 24 porti nazionali italiani non risultano competitivi e non possono aspirare ad un ruolo internazionale perché operano su bacini regionali o interregionali, si trovano alle spalle una orografia tormentata, hanno infrastrutture ferroviarie spesso vecchie, anche se non sature, ed un servizio cargo obsoleto, assolutamente costoso e non competitivo. Gli operatori italiani della logistica operano quasi tutti su gomma o su servizi

intermodali transalpini, perché servono la domanda centro europea, e la servono a partire dai tragitti terrestri più brevi, che la geografia assegna al Nord Adriatico e Tirrenico. Dunque si deve partire dal fatto che operiamo in un contesto competitivo, dove la qualità dei servizi è decisiva e dove la strada è la principale infrastruttura di trasporto.

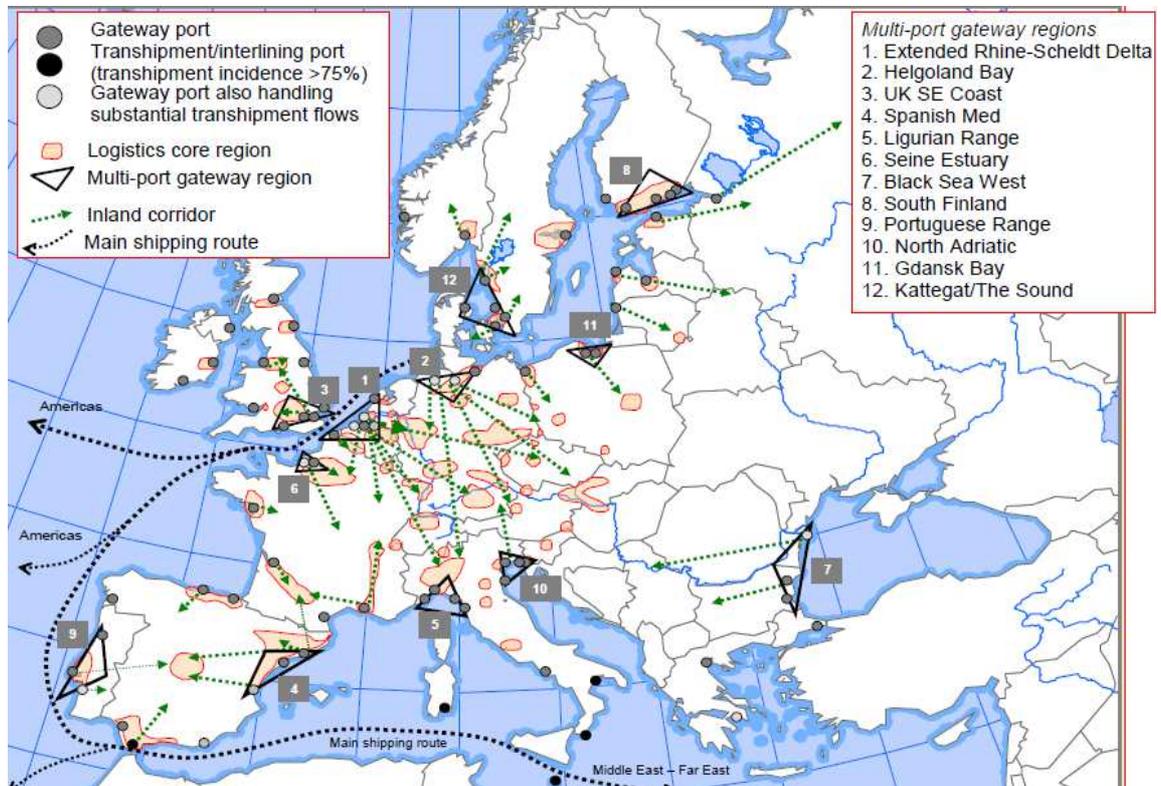


Fig. 1: Gateway e regioni logistiche in Europa

fonte: T. Notteboom (2010), "Concentration and the formation of multi-port gateway regions in the European container port system: an update", *Journal of Transport Geography*, vol. 18, no. 4.

Questa visione considera, nonostante tutto, la produzione industriale e manifatturiera ancora come un motore potente dell'economia nazionale, ma non esclude il rilancio di altre basi economiche urbane e regionali centrate su risorse turistiche, culturali, su filiere agricole ecc. né le reputa secondarie ma, semmai, le ritiene complementari ed integrative anche se non certo capaci, da sole, di rilanciare la crescita in un paese grande e complesso come l'Italia, con grandi sistemi urbani e metropolitani, grandi università e centri di ricerca ecc. Di seguito, la visione guida verrà declinata secondo enfattizzazioni diverse in sintonia con quelle che sono le vocazioni geografiche e storiche del paese. Se al Nord spetta primariamente il compito di sostenere il rilancio del potenziale legato all'export industriale e alla crescita dei servizi connessi, e al Sud quello di valorizzare filiere produttive che integrino al massimo le esternalità ambientali non contendibili, compete al Centro, sul piano nazionale, il compito di connettivo e di transizione tra due sottosistemi di cui possiede entrambi i caratteri. Certamente l'Alta Velocità tra Torino-Milano-Bologna-Firenze-Roma e Napoli costituisce oggi la dorsale che può tenere uniti questi sistemi. Ma ciò potrà accadere se l'Alta Velocità verrà percepita ed usata non solo per esaltare i suoi potenziali riaccentrativi sui pochi poli metropolitani ma anche per irrobustire le strutture policentriche regionali e macroregionali. Ciò sarà possibile se le stazioni

dell'AV diventeranno hub intermodali e multilivello capaci di riorganizzare anche il trasporto ferroviario di persone su ferro alla scala regionale e macroregionale.

La visione guida che qui proponiamo, privilegia quindi il primo tra i due scenari sopra descritti e ne integra e ricompone le strategie su due orizzonti temporali:

- Quello a più a lungo termine che punta su una visione Europa-Italia-Mediterraneo e che mette a valore la peculiare posizione geografica dell'Italia in Europa;
- Quello a medio-breve termine (entro dieci-quindici anni) mirato a sostenere l'internazionalizzazione dei distretti (medie imprese e multinazionali tascabili) con il collegamento tra sud e nord Europa utilizzando tutte le infrastrutture già in essere od in corso di completamento; in questo quadro Roma e Milano possono rafforzare il loro ruolo di città globali, seppur con ruoli diversi, portando a compimento i grandi progetti di ampliamento e riqualificazione dei loro hub aeroportuali e fieristici mentre la dorsale esistente di AV (con il completamento della Milano-Verona) deve puntare al raccordo con il secondo livello del trasporto regionale delle reti metropolitane regionali.

Se questa è la visione guida, i macro-obiettivi devono guardare:

a. al completamento a breve-medio termine (che, nel campo delle infrastrutture vuol dire entro dieci-quindici anni), delle connessioni infrastrutturali in corso di realizzazione tra i sistemi produttivi urbani e regionali italiani ed i grandi mercati globali attraverso i due gateway portuali italiani di livello internazionale;

b. ai raccordi di secondo livello tra i grandi gateway di livello internazionale ed i sistemi portuali nazionali e regionali ed i sistemi produttivi locali;

c. alle connessioni tra i sistemi produttivi locali e le città anche per promuovere nuovi cicli virtuosi tra economie competitive, rilancio dei sistemi urbani, politiche per le smart cities.

4. Strategie generali per perseguire la visione guida

Di seguito vengono presentate le quattro schede che si riferiscono ai quattro Progetti-Paese che la Commissione intende proporre all'INU e, tramite esso, alle istituzioni nazionali ed al governo. Le schede sono costruite su un formato unitario e si ripromettono, ciascuna, di arrivare a definire degli interventi prioritari.

Ma prima di illustrare le "schede progetto" è tuttavia necessario enunciare i criteri con cui costruire le strategie mirate al perseguimento degli obiettivi sopra enunciati:

1. se il primo obiettivo implica di completare, prima possibile, un efficace collegamento tra i mercati delle economie emergenti ed i mercati del centro-nord Europa, è chiaro che la priorità va assegnata ai corridoi nord-sud ed al loro completamento. Ciò significa, innanzitutto, valorizzare le direttrici già esistenti, già efficientate ma sottoutilizzate (come la ferrovia "Pontebbana", sull'Adriatico-Baltico, raddoppiata ed in esercizio dal 2000 ma utilizzata solo per un terzo);
2. in secondo luogo vanno avviati i cantieri già impostati e vanno chiusi quelli già aperti per gli attraversamenti delle Alpi e dell'Appennino (Brennero, Gottardo, Frejus, terzo valico dei Giovi) e gli ampliamenti portuali, aeroportuali e retroportuali (Savona/Vado Ligure; Aeroporto di Fiumicino; porti del nord Adriatico);

3. in terzo luogo è necessario ricorrere alla metodologia del “fasaggio” per spacchettare in maniera razionale e coerente, nel tempo e nelle funzionalità tecniche, le poche nuove grandi opere che si ritengono ancora importanti, utili e fattibili;
4. Infine non si può aspettare sempre lo stato e gli operatori nazionali del trasporto: l’attivazione dei sistemi regionali e la liberalizzazione dei mercati del trasporto per attirare anche competitor globali è fondamentale. Vanno, pertanto, liberalizzati i servizi di trasporto lungo i corridoi e nella gestione dei sistemi logistici ad essi complementari, in modo da raggiungere una maggiore efficienza e competitività nei costi.

5. Questioni metodologiche e politiche

5.1. Premessa

Prima di illustrare le schede progetto, ci sono una serie di questioni da chiarire, di carattere non solo metodologico ma anche politico, come quella della rappresentazione territoriale della visione guida e delle strategie dei progetti paese; quelle della responsabilità di governo e dei finanziamenti; quelle della strumentazione tecnico-istituzionale.

5.2. La rappresentazione territoriale

Per quanto riguarda la questione della rappresentazione, la nostra scelta è quella di articolare il paese per macroregioni funzionali.

Siamo perfettamente consapevoli che la “macroregione” non esiste come entità istituzionale e che è lungi dall’esserlo anche come entità di cooperazione territoriale (per quanto non si possano ignorare dei tentativi, per ora ancora limitati, in atto soprattutto nel nord padano e nel centro tra Toscana ed Emilia Romagna). Useremo il concetto, quindi, in una sua accezione essenzialmente trasportistica e funzionale, a geometria variabile e di livello intermedio, tra stato e sistemi territoriali locali, nell’ottica di una governance multilivello tra locale e globale. Non si può peraltro dimenticare che, in Europa, la tendenza alle macroregioni è ormai conclamata e, in alcuni casi, è dotata anche di un certo livello di istituzionalizzazione (ricordiamo solo quelle del Baltico, del Danubio, del Mar Nero).

E’ tuttavia vero che, macroregioni ricalcate sulla classica tripartizione territoriale di nord, centro e sud, rischiano di ipostatizzare e cristallizzare descrizioni e situazioni storicamente date ma anche, spesso, poco inclini a cogliere i nuovi fenomeni come la longitudinalità indotta dall’ AV e la presenza di due città globali, come Milano e Roma, che sarebbe errato ricondurre ad un limitativo ruolo regionale od anche macroregionale ma anche ignorare o trascurare a causa della difficoltà ad includerle in una geografia sub-nazionale. Si è pensato, quindi, di accompagnare, alla tradizionale lettura per grandi circoscrizioni geografiche, difficilmente discutibile sul piano dell’evidenza strutturale (cfr. Tab. 1), con:

- da una parte, una focalizzazione anche sugli effetti di ristrutturazione e di “geotropismo” che la dorsale dell’AV può indurre sul tradizionale assetto territoriale del paese;
- e, dall’altra, sul ruolo di hub globali delle città di Milano e di Roma e sugli effetti che queste realtà possono indurre sull’intero sistema paese.

Domande depositate per invenzioni in Italia negli anni 1997-2007

Regioni e province	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NORD OVEST	4.562	4.514	3.344	4.719	4.282	4.000	3.037	4.034	4.087	4.328	4.162
NORD EST	2.626	2.599	2.632	2.762	2.845	2.908	2.738	3.036	3.109	3.776	3.438
CENTRO	1.611	1.598	1.582	1.510	1.571	1.492	1.570	1.504	1.479	1.897	1.789
SUD E ISOLE	474	407	333	411	437	437	462	474	466	775	716
TOTALE	9.273	9.118	7.891	9.402	9.135	8.837	7.807	9.048	9.141	10.776	10.105

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico-Ufficio Italiano Brevetti e Marchi

Tab. 1: Domande per invenzioni depositate in Italia, nelle diverse circoscrizioni geografiche, dal 1997 al 2007

5.3. I Progetti-paese: interventi, responsabilità, finanziamenti

Perché oggi dei “progetti paese”? E cosa intendere oggi per “progetto paese”? Possiamo definire il progetto paese come un meta-progetto (un progetto di progetti), strategico ed integrato, che riguarda una macroregione funzionale ed i cui effetti netti, sull’intero Paese, sono positivi. Per l’Italia può, oggi, essere una novità, anzi un ritorno a una visione unitaria dei problemi e, di conseguenza, al legittimo riferimento al Paese e all’interesse generale. E’ strategico perché si tratta di un intervento la cui azione produce un effetto netto positivo per tutto il Paese e non solo per l’ambito circoscritto rispetto al quale sono verosimilmente più intensi gli effetti diretti e positivi. E’ strategico anche perché crea valore e non solo lo distribuisce o ne modifica i beneficiari. Esemplicativamente si può dire che, per il nord, oggi, il più grande progetto Paese è sicuramente quello che ci fa entrare più speditamente nei mercati d’oltralpe e che ci confermerà come “inquilini” stabili dei mercati e della casa comune europea; per il sud, invece, il primo vero progetto-paese non sarà, probabilmente, un progetto infrastrutturale ma un progetto per la creazione di mercati più ampi delle singole regioni, un mercato macroregionale che oggi manca e che può crescere al crescere degli interscambi fra le città, una volta accresciuta anche l’intensità e la qualità dei servizi di trasporto, materiali ed immateriali, offerti. La funzione infrastrutturale è, quindi, più di collegamento interno tra le città ed i mercati interni che di collegamento verso l’esterno.

I “progetti paese” che qui proponiamo, inoltre:

1. hanno un orizzonte temporale a dieci-quindici anni;
2. devono vedersi assicurata una stabilità istituzionale e programmatica;
3. richiedono una autorità pubblica responsabile del progetto (andando oltre i commissari di nomina governativa, con l’istituzione di un nuovo regime ordinario per la crescita del paese) capace di:
 - costruire i necessari accordi partenariali;
 - avviare e gestire le procedure tecniche e le conferenze interistituzionali;
 - avviare procedure “one stop” di “dibattito pubblico” alla francese, all’avvio dei processi decisionali, per la costruzione di consenso intorno agli scenari infrastrutturali d’area (e non su singole opere);
 - gestire le procedure di evidenza pubblica e di controllo sulla liberalizzazione dei servizi di trasporto;
 - coinvolgere il credito nazionale ed internazionale.

L'elaborazione strategica si coagula intorno ai seguenti cinque "progetti paese":

1. Progetto paese della macroregione settentrionale incentrato sui gateway Alto Tirreno ed Alto Adriatico, sulle dorsali dei valichi transalpini; sulla dorsale trasversale transpadana (AV Mi-Vr).
2. Progetto paese della macroregione centrale centrato sulla dorsale trasversale tirrenico-adriatica e sull'incrocio di questa con la dorsale longitudinale del Corridoio 1.
3. Progetto paese della macroregione meridionale e isole centrato sulle Autostrade del mare, sul ruolo dei porti meridionali verso le nuove direttrici del traffico merci nel sud Mediterraneo e sul collegamento veloce tra le città per aprire quel grande mercato interno che ancora non c'è;
4. Progetto paese delle Piattaforme Roma-Milano (centrato su Milano come centro della macroregione padana ma aperto verso le relazioni con la banana blu europea e su Roma come hub globale);
5. Progetto paese dell'Alta Velocità e reti del trasporto metropolitano regionale trapiantato a superare la forte longitudinalità dell'AV con una serie di assialità trasversali capaci di innervarsi all'interno dei sistemi regionali.

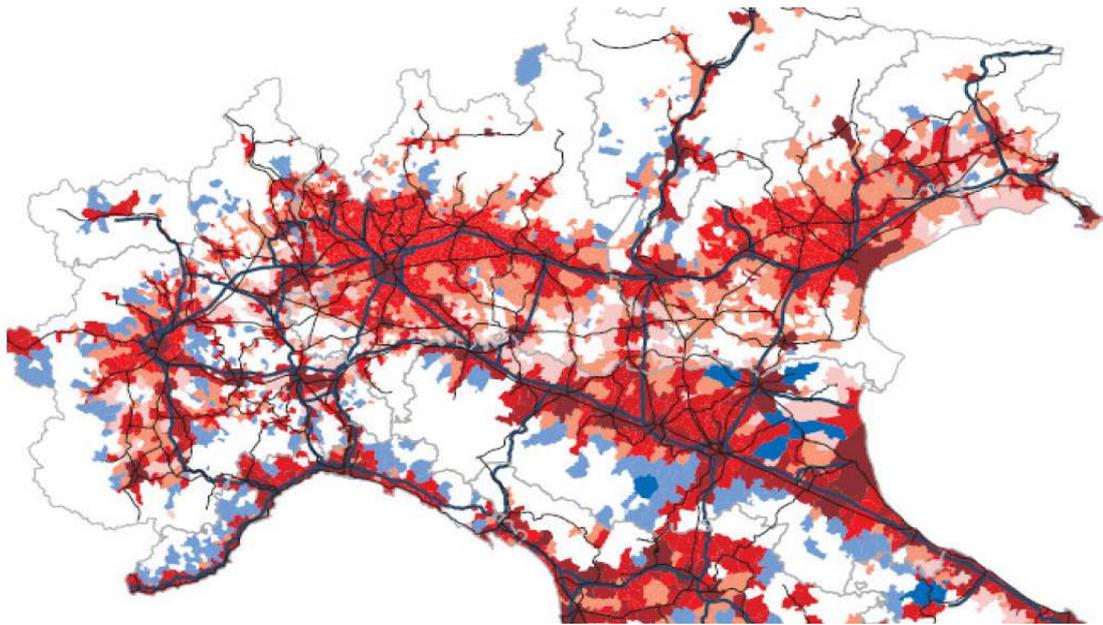
5.4. Strumenti tecnico-istituzionali

Non è possibile pensare a progetti paese macroregionali senza rivalutare il ruolo del coordinamento territoriale nazionale e senza un coordinamento macroregionale, come supporti tecnici alla governance multilivello (luogo di ricognizione, elaborazione, confronto tra le esperienze, promozione e valorizzazione delle buone pratiche, lancio di nuove soluzioni programmatiche ed operative). E' necessario, pertanto, da una parte ripensare al ruolo della Datar del MIT come una possibile Datar e, dall'altra, rafforzare le esperienze di coordinamento macroregionale in corso come, in particolare, quella tra le Regioni del nord.

6- Il "progetto paese" della macroregione del nord

6.1. Elementi di contesto

Con 25 milioni di abitanti la macro-area padana costituisce, assieme all'area londinese (14 milioni di abitanti), alla Rhine-Ruhr in Germania (10 milioni di abitanti), al Randstad in Olanda (7 milioni di abitanti) e al "diamante fiammingo" in Belgio (5 milioni di abitanti), una delle macroregioni più densamente popolate e più produttive d'Europa (cfr. Fig. 1).



Classi

	1 - i capoluoghi di provincia;
	2 - comuni dinamici e a relazionalità forte;
	3 - comuni dinamici e a relazionalità media;
	4 - comuni ad alta densità territoriale;
	5 - comuni a densità territoriale medio-alta;
	6 - comuni prossimi ai dinamici infrastrutturati;
	7 - altre città > 15.000 abitanti;
	8 - comuni dinamici e a relazionalità debole;

Fig. 1 - Il sistema metropolitano padano Dal "Rapporto dal Territorio 2010" dell'INU

Nell'area padana la dimensione metropolitana si propone nella forma di due grandi corridoi che da Milano si dipartono in direzione di Venezia e di Bologna e saldano, in un continuo funzionale e insediativo, una serie di preesistenze urbane fatte di città medie e di centri minori. La struttura insediativa si incardina su diversi sistemi metropolitani, sia mono che policentrici, tra loro interconnessi e distribuiti lungo due direttrici principali, una ovest-est (da Torino a Trieste, passando per Milano) e una più meridionale (da Torino a Rimini, passando per Bologna) che costituiscono anche gli assi privilegiati delle grandi vie di comunicazione. Ma, mentre la rete autostradale è stata ben sviluppata con due grandi assi ortogonali (A1 e A4), con una diramazione verso sud-est (A14) e con frequenti raccordi trasversali (A6, A7, A13, A21, A22, A26), la rete ferroviaria è rimasta quella tradizionale, con recenti ridimensionamenti, numerosi colli di bottiglia, arretratezza tecnologica e un sostanziale monopolio gestionale. La priorità accordata alle infrastrutture stradali ha, di conseguenza, prodotto un'intensificazione delle relazioni su gomma - con indici di motorizzazione per abitante ai massimi europei - ed un inasprimento della congestione, sia nel traffico persone che merci, non solo attorno alle principali aree metropolitane, ma sempre più frequentemente anche in aree urbane minori. L'avanzato sviluppo economico e la

densità metropolitana richiede, pertanto, sia infrastrutture ferroviarie che servizi capaci di portare quest'area al livello di efficienza delle altre macro-regioni del Centro Nord Europa.

La Macroregione padana gode infatti del vantaggio di prossimità geografica col cuore economico europeo, ma dello svantaggio di esserne separata dalla catena alpina, che non ha mai impedito la integrazione economica ma ha reso più onerosi gli scambi, specie in un'epoca di accresciuta integrazione sovranazionale delle economie. Pur disponendo della sponda mediterranea più prossima al Centro Europa, il sistema dei porti dell'arco settentrionale del Tirreno e dell'Adriatico gioca poco più che un ruolo regionale, come tutti gli altri porti italiani, mentre tanta parte dei trasporti oceanici da e per l'Italia passa dal mare del Nord. Per ragioni di infrastrutture e soprattutto di organizzazione logistica.

Per altro, l'intensità degli scambi Europa - Sudest Asiatico, via Suez, consente di considerare sia l'Adriatico che il Tirreno come due vie d'acqua naturali per approdare all'Europa attraverso il tragitto più breve, purché le infrastrutture e i servizi ci siano, siano adeguati e ben gestiti.

In questa fase di forte ristrutturazione produttiva dei sistemi distrettuali italiani, la capacità di disporre di reti infrastrutturali e di organizzazioni logistiche a sostegno delle relazioni coi mercati europei ed extra europei è una delle condizioni di successo, anche se comunque non la sola.

I diversi sottosistemi che a lungo hanno teso ad operare per proprio conto, ma dentro il medesimo contenitore geografico, hanno la necessità di dotarsi di un altro e più complesso registro, che spetta a tutti declinare, all'economia come alla politica. E anche una disciplina come l'urbanistica ha la necessità di adeguare la propria visione al mutato contesto delle proprie condizioni operative e delle priorità del sistema paese.

6.2. Le strategie di corridoio

Il Parlamento Europeo nel 2011 ha provveduto ad aggiornare quelli che sono i principali corridoi destinati a sostenere gli scambi del mercato interno e a favorire le relazioni coi mercati esterni, quelli extra europei. Quattro di questi corridoi interessano il territorio italiano e si incrociano sulla macroregione padana.

Tre di questi corridoi sono in senso N-S: il N 1 Baltico- Adriatico, via Tarvisio; il N 5 Berlino- Napoli, via Brennero; il N 6 Genova-Rotterdam, via Svizzera; e uno in senso E-O, il N 3 (ex Corridoio V), detto anche Mediterraneo, dalla penisola Iberica all'area Danubiana, che attraversa le regioni del Nord da Torino a Trieste, e interseca i tre assi precedenti. Questo dato riconosce all'area padana una posizione di rilievo nelle relazioni continentali, ma sta ai decisori nazionali e regionali trasformare la opportunità in risorsa, dotandosi di uno scenario aggiornato e condiviso, sostenuto da un sistema decisionale più evoluto, adeguato alla complessità dell'operazione strategica di riposizionamento competitivo dei singoli territori regionali e del sistema padano nel suo insieme. Questo significa ancorare le decisioni locali alle finalità del nuovo quadro comune di riferimento sovranazionale.

Da un punto di vista infrastrutturale si tratta di intervenire sulla rete ferroviaria principale, sulle infrastrutture portuali per adeguarne le capacità alle concrete prospettive di crescita dei traffici e sui raccordi tra rete, porti, retro porti, interporti e zone produttive e industriali.

Gli interventi sulla rete ferroviaria riguardano sia i valichi alpini che le tratte di pianura e i grandi nodi urbani, e questo coinvolge sia i passeggeri che le merci. Su questa materia esiste un generalizzato ritardo del processo decisionale che comprende il rapporto tra le progettazioni della infrastruttura, il loro impatto territoriale e la costruzione del consenso. Per superare questo gap è richiesta una elaborazione progettuale più evoluta (dal momento che si interviene su tessuti densi e su aree sensibili), con procedure decisionali istruite su un adeguato confronto tra finalità generali, strategie di tracciato e qualità delle opere necessarie.

L'aver introdotto in modo maldestro il concetto di TAV con progetti datati, scelte discutibili e procedure tatticistiche ha storpiato la percezione della strategia, ritardandone la realizzazione e portando all'impasse che conosciamo importanti opere ferroviarie.

In realtà il bisogno di modernizzazione della rete deve giovare di tre distinte tipologie di intervento, effettuate sulla base di corrette analisi di domanda: il tracciato di alta velocità vera e propria; il quadruplicamento veloce in affiancamento alle linee esistenti; la velocizzazione delle linee storiche. Cui fa da complemento il potenziamento delle reti metropolitane regionali, integrate al trasporto locale.

Alla modernizzazione della rete ferroviaria si richiede di svolgere un più efficace ruolo di connettivo tra aree metropolitane e funzioni strategiche che il sistema padano è chiamato a svolgere.

Occorre riflettere altresì sul fatto che il ruolo crescente esercitato dall'economia della conoscenza affida una funzione traente ai servizi di qualità che distinguono le economie avanzate, e questo riporta l'attenzione sulle aree urbane e sui collegamenti tra aree metropolitane e tra le loro periferie e i cuori metropolitani, per l'accesso ai servizi rari che esse ospitano. La riorganizzazione metropolitana del territorio europeo è un processo irreversibile che sostiene la competitività dei sistemi locali. Il potenziamento dei sistemi di infrastrutture è precondizione per nuovi investimenti produttivi.

6.3. Gli interventi prioritari per la realizzazione dei due gateway di livello europeo

Il porto di Genova, assieme agli altri porti dell'Alto Tirreno (Savona, La Spezia, Livorno), dopo essere stato lo storico gateway marittimo del triangolo occidentale padano, a sua volta terminale della "banana blu", la fascia della grande industrializzazione europea secondo la definizione della Datar degli anni '80, oggi aspira al ruolo di terminale mediterraneo di un grande asse N-S del sistema di trasporti europeo che, risalendo l'area renana, si salda col sistema portuale di Rotterdam e del Randstad olandese. Un disegno che fruisce del vantaggio dei trafori alpini svizzeri, ma che richiede il rafforzamento della capacità del porto di Genova con una adeguata dotazione retro portuale posta oltre l'Appennino ligure, nella valle dello Scrivia, da cui si dipartono le direttrici per la Svizzera, via Milano e Novara. L'assetto ottimale di questa organizzazione territoriale della logistica dell'area occidentale della pianura padana, destinata a incanalarsi nei valichi svizzeri del Gottardo e del Loeschberg, non è stato ancora totalmente definito ma comprende anche l'ipotesi di realizzare un nuovo valico ferroviario ai Giovi per ovviare alle carenze tecnologiche e geometriche delle esistenti tratte appenniniche che connettono la Liguria con l'entroterra piemontese e lombardo.

L'intero Adriatico, e soprattutto l'Alto Adriatico, con la riunificazione europea è rientrato, assieme al Mar Baltico, nello scenario trasportistico di rango continentale, ma deve a sua volta recuperare capacità operativa modernizzando l'assetto funzionale dei suoi porti, rispettivamente dotati di buoni fondali ma di poca terra, o, viceversa, di molta terra ma di pochi fondali.

Trieste, Venezia, Ravenna e Koper, costituitisi di recente nella NAPA (North Adriatic Port Association), rappresenta il potenziale di un sistema portuale -dotato di una comune base geografica come accade in altre aree del mondo- che si candida ad incrementare i flussi del Mediterraneo e del Sud Est Asiatico da e per l'Europa Centro Orientale, offrendo una molteplicità di scali che dovranno adeguare i loro spazi operativi secondo diverse ipotesi: nuove piattaforme costiere, porto d'altura e altro.

La crescita di questo sistema portuale, oltre che ai lavori di adeguamento lato mare, è legato anche ad un adeguamento delle connessioni ferroviarie con l'hinterland, nazionale ed europeo.

L'assetto della rete ferroviaria retrostante risente della obsolescenza conseguente alla chiusura geopolitica delle relazioni coi paesi dell'Est per tutta la seconda metà del XX secolo. Quest'area è quella che oggi rappresenta i maggiori tassi di crescita economica europei ma che riversa anche, sugli assi stradali ed autostradali del Nordest, tutti i flussi commerciali di scambio con i paesi occidentali e con l'Italia e cioè rende indispensabile, nel breve-medio periodo, intervenire anche sul potenziamento autostradale (terza corsia dell'A4).

Ma è sulle dorsali ferroviarie nord-sud che strategicamente bisogna puntare. Queste dorsali sono destinate a servire la futura crescita dei traffici e coincidono con le tratte nazionali di tre corridoi europei: il Brennero, l'Adriatico-Baltico (Tarvisio) e il corridoio Transpadano tra Verona e Trieste. Questo evidenzia come esista una sostanziale sintonia di interessi tra la visione nazionale e quella europea della organizzazione territoriale.

6.4. Corridoio Transpadano

Sia l'approccio marittimo che lo sviluppo delle relazioni intermetropolitane della regione padana confermano come il corridoio E-O, Torino-Trieste, rappresenta, ad un tempo, la dorsale della maggiore conurbazione italiana e l'anello meridionale della rete europea tra Ovest e Est. La modernizzazione della ferrovia su questo asse va destinata a sostenere il rafforzamento delle relazioni giornaliere tra le principali aree metropolitane, sulla base di una valutazione della domanda che riconosca la diversa distribuzione spaziale del sistema urbano tra l'ovest e l'est dell'area padana: rispettivamente più concentrata in grandi agglomerati a Ovest e più distribuita tra centri medi e piccoli a Est. Questo può corrispondere a una istanza di innovazione ferroviaria articolata tra alta velocità sul modello francese lungo le direttrici Torino- Milano-Verona; Milano-Bologna-Firenze, e media velocità, sul modello tedesco, lungo la direttrice Verona-Venezia-Trieste.

A Ovest, la Torino Lione rappresenta una scelta strategica per la integrazione metropolitana transalpina Italia-Francia. Non è lo stesso a Est, dove, alla prospettiva di integrazione metropolitana con Budapest, si interpone la visione di un paese sostanzialmente alpino come la Slovenia, totalmente orientata verso Nord.

Questo impone di considerare come prioritario l'alleggerimento della pressione delle merci su strada, bypassando con la ferrovia la barriera slovena, attraverso il valico di Tarvisio e i tunnel austriaci in corso di costruzione, per connettersi comunque alla pianura danubiana dalla quale provengono i flussi di merci e di persone che investono l'intero Nordest italiano.

7. Il “progetto paese” della macroregione centrale

7.1. Linee possibili di un progetto paese

Per proporre un progetto paese per l'Italia centrale (Umbria, Marche, Toscana, Lazio, Abruzzo ed, in parte, Emilia Romagna), non si può prescindere dal rilevare quanto la sua identità economico-sociale sia piuttosto uniforme e con punti di forza comuni, quali il tessuto produttivo fondato sulla piccola e media impresa, diffusa o organizzata in distretti, un ingente patrimonio culturale che qualifica tutto il territorio, un pregevole ambiente naturale, un'agricoltura di qualità. Insieme a questi, anche il turismo e la cultura, vanno altresì intesi come attività produttive di primissimo rilievo, veri e propri assi portanti di quest'area e chiave di volta del futuro sviluppo. Essi possono essere considerati il denominatore comune di una collaborazione macroregionale che dovrà trovare prosecuzione anche in altri settori dell'economia, tenendo conto del fatto che la prossima programmazione comunitaria ha assunto come fattore prioritario lo sviluppo integrato ed inclusivo, destinando a questo tipo di azioni il 47 per cento delle risorse comunitarie 2014-2020. Per il consolidamento di tale reticolo di piccole e medie imprese (cui si affiancano alcuni distretti industriali di rilevanti dimensioni e di eccellenza, come quello di Terni per l'acciaio ed altre realtà riferite a produzioni altamente specializzate, come il settore calzaturiero delle Marche), in grado di fare sistema e di aggregarsi puntando sui servizi pubblici, sulla sedimentazione culturale, sulla storia e sugli insediamenti universitari, il rafforzamento della rete ferroviaria appare oggi come un fattore imprescindibile ed unificante per il potenziamento dell'economia dell'area e per la valorizzazione delle diverse componenti territoriali che la connotano.

Accanto allo sviluppo della logistica, legato al trasporto delle merci e alla possibilità di una loro valorizzazione durante l'attraversamento di questi territori, lo sviluppo della rete ferroviaria deve favorire anche il trasporto rapido passeggeri (attraverso l'integrazione della rete locale alla rete AV, a sostegno dei servizi e del terziario, che ha il suo polo di maggiore attrazione in Roma) e quello “lento” (legato alla mobilità alternativa per il turismo e il tempo libero, anche per intercettare i grandi flussi turistici che interessano Roma e Firenze).

Negli ultimi decenni gli investimenti si sono concentrati quasi esclusivamente sul sistema dell'AV (che nell'Italia centrale si identifica con la dorsale Bologna-Firenze-Roma-Napoli), mentre sono stati largamente disattesi gli interventi sulle linee trasversali, con gravi ritardi nel raggiungimento di obiettivi connessi all'efficientamento del sistema ferroviario nel suo complesso, determinando squilibri nello sviluppo economico di alcune importanti aree del Paese.

Molte città di questa area geografica, non trovandosi nelle immediate vicinanze dei grandi corridoi europei e/o dei rispettivi nodi di accesso, attendono il rafforzamento della rete convenzionale e l'integrazione fra reti principali e locali in modo da conseguire:

- l'accesso ai nodi dell'AV e ai Corridoi europei;
- l'accesso a funzioni pregiate poste nelle città;
- lo sviluppo del trasporto ferroviario merci (integrandosi con la rete stradale, la rete dei porti, interporti e piattaforme logistiche);
- la riduzione degli ostacoli all'integrazione delle regioni;
- una sempre maggiore integrazione tra le diverse modalità di trasporto.

In sintesi, va perseguito il duplice obiettivo dell'integrazione delle maglie trasversali (mediante l'adeguamento delle caratteristiche tecniche e funzionali dei corridoi ferroviari est-ovest) e del rafforzamento delle connessioni con gli assi longitudinali.

A tal fine si evidenzia la necessità di:

- completare il sistema infrastrutturale centrale, comprensivo del nodo di Roma (chiusura dell'anello ferroviario di Roma nord e sud, realizzazione della gronda merci ad ovest, potenziamento dei collegamenti su ferro fra Roma e l'aeroporto Leonardo da Vinci);
- adeguare l'Hub aeroportuale di Roma alle prospettive di crescita, in considerazione del ruolo globale della Capitale e nella prospettiva euromediterranea;
- adeguare e potenziare la rete locale;
- dare concretezza al requisito di integrazione e complementarietà delle reti ferroviarie ad AV con quelle convenzionali, nella prospettiva di un equilibrato sviluppo di entrambe¹.

7.2. Realizzazioni qualificanti e prioritarie

Gli interventi prioritari che sostanziano il progetto paese per l'Italia centrale si concentrano sulle infrastrutture ferroviarie integrando il sistema del trasporto passeggeri con la contestuale realizzazione di un sistema efficiente e completo per la gestione e il transito delle merci attraverso:

- il potenziamento della trasversale di collegamento tirreno-adriatico costituita per la parte principale dalla Orte-Falconara (inserita nello schema della rete trans-europea di trasporto TEN-T) da raddoppiare e da completare con il collegamento fino al porto di Civitavecchia che costituisce l'"anello mancante" dello sbocco merci delle regioni Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo e Molise sul mare Tirreno. Tale infrastruttura, infatti, consentirà un forte miglioramento della mobilità delle merci supportando il collegamento tra i porti, gli interporti (Orte e Jesi) ed il sistema delle infrastrutture logistiche umbre (specialmente Terni e Foligno);
- il collegamento tra la Orte-Falconara e la linea adriatica nel "nodo ferroviario di Falconara" che rende attivabile un'ulteriore possibilità di collegamento veloce tra la linea tirrenica e le regioni del nord-est, in alternativa alla dorsale Roma-Milano;
- interventi infrastrutturali più leggeri finalizzati ad una maggiore regolarità e velocizzazione dei servizi sulle linee secondarie e complementari, come la Foligno-Terontola-Arezzo, di collegamento con la linea ad AV nei nodi di Firenze e Roma;
- l'adeguamento della linea ferroviaria Roma-Pescara quale importante collegamento trasversale del centro Italia;
- interventi di miglioramento, completamento e chiusura delle maglie infrastrutturali anche sulle linee della rete complementare o di quella regionale interconnessa alla rete statale, in materia di sicurezza della circolazione ferroviaria (in questo senso, le recenti normative impongono investimenti significativi a carico del bilancio delle regioni), valutando ulteriori potenzialità nel collegamento tra i vari livelli delle infrastrutture ferroviarie. Questi interventi dovrebbero contemplare anche la elettrificazione delle linee ferroviarie complementari e locali al fine di ridurre le emissioni inquinanti e unificare infine il sistema di alimentazione del trasporto ferroviario nazionale.

¹ Dal documento *Le infrastrutture ferroviarie nelle Regioni del Centro Italia*, inviato al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti dai presidenti delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana e Umbria.

L'integrazione tra le reti nazionali e le reti locali può garantire anche una certa "ridondanza" utile in termini di sicurezza territoriale e di funzionalità, anche in caso di eventi calamitosi o durante il progressivo ammodernamento delle reti.

Si ritiene che una migliore interconnessione delle ferrovie locali con la rete nazionale possa efficacemente contribuire alla creazione di collegamenti a valenza turistica. Ad esempio, l'aggancio della Ferrovia Centrale Umbra tra San Sepolcro ed Arezzo mediante la realizzazione di un tratto di strada ferrata di circa 20 km, oltre a favorire il collegamento con la linea AV, completerebbe un circuito ferroviario tra le regioni dell'Italia centrale: da Arezzo, attraverso Perugia e Terni, fino a L'Aquila (Ferrovia regionale), per poi proseguire verso Isernia, fino a collegare i centri campani di Benevento e Salerno, richiudendosi con Roma e Viterbo oppure nel grossetano e nel senese.

Si tratterebbe, in sostanza, di realizzare una serie di interventi di potenziamento o di nuova realizzazione (questi ultimi di non rilevantissima entità) indispensabili per l'integrazione delle tre reti ferroviarie, fondamentale, complementare e locale.

Si ravvisa inoltre la necessità di un potenziamento e adeguamento delle infrastrutture stradali e di interscambio modale (parcheggi, viabilità di accesso alle stazioni, servizi, etc.), di sostegno all'infrastrutturazione ferroviaria, soprattutto in corrispondenza dei principali nodi di interconnessione tra le diverse modalità di trasporto.

Fra gli altri interventi si segnalano in particolare:

- il completamento delle previsioni stradali nel Lazio, con la realizzazione di vari interventi già definiti, come la Civitavecchia-Orte (connessa alla E45-E55 e di importante appoggio ai sistemi produttivi umbro-marchigiani), il Corridoio Tirrenico sia Settentrionale che Meridionale e la bretella Latina-Cisterna-Valmontone, che miglioreranno il rapporto fra asse interno e sistemi costieri/porti/aeroporto, sgraveranno il GRA di Roma di alcune funzioni territoriali che lo sovraccaricano, aumenteranno l'interfaccia internazionale dei sistemi produttivi locali;
- gli investimenti in corso a Civitavecchia, sia nel settore passeggeri (nuovo terminal, nuove banchine) che nella movimentazione merci/container (trasformazione dell'area petroli a nord del porto in polo logistico), a corredo della trasversale multimodale Civitavecchia-Orte-Terni-Foligno-Jesi-Falconara-Ancona;
- il completamento delle opere stradali relative al Quadrilatero Marche-Umbria che, assicurando il raccordo con i poli industriali esistenti e, più in generale, incrementando l'accessibilità alle aree interne delle Regioni interessate, consentirà l'inserimento degli assi potenziati nel sistema delle principali dorsali del Paese (il Corridoio Adriatico, il Corridoio europeo Berlino-Palermo ed il Corridoio Tirrenico) e un efficiente collegamento con le regioni circostanti e verso l'Europa;
- il completamento dell'asse E78 Grosseto-Fano, con il supporto della piattaforma logistica di Città di Castello – San Giustino in fase di realizzazione, in corrispondenza del nodo tra la E45 e la E78, di rilevante importanza per il collegamento fra il Tirreno e l'Adriatico e per il sostegno e lo sviluppo delle attività produttive presenti nei territori attraversati;
- il ruolo che la realizzazione del programma L'Aquila Smart City proposto dal Ministro Barca può assumere per il potenziamento della rete di poli della ricerca e dell'innovazione nell'Italia centrale.

8. Il “progetto paese” della macroregione del sud

8.1 Premessa

La proposta di un progetto paese per il sud parte dalla considerazione della dimensione e delle caratteristiche del differenziale di efficienza fra: a) i sistemi dei trasporti del Mezzogiorno e del resto d'Italia e d'Europa e b) gli interventi attraverso i quali si può cercare di porvi urgentemente rimedio.

Lo scopo è tentare di capire quale sia l'articolazione di reti e servizi più adatta a sorreggere lo sviluppo economico che oggi, con la chiusura dei residui cofinanziamenti del QCS 2000-2006, e delle rimodulazioni dei FAS nel Fondo per lo sviluppo e coesione², ma anche con il Piano di Azione-Coesione³ (per quanto riguarda sia “ferrovie” che “agenda digitale”) si sta perseguendo.

Altro obiettivo è verificare se quel che viene realizzato va nella direzione voluta.

Ci si domanda, inoltre se, effettivamente le differenze regionali e l'autonomia delle rispettive amministrazioni siano ragioni sufficienti per giustificare interventi che talvolta si mostrano ripetitivi (fra Nord e Sud e fra le stesse regioni del Sud), più che cooperativi, con i rischi di nuovi squilibri, il permanere di ritardi cronici, la diluizione degli effetti sperati.

Si cercherà di capire inoltre se siano intervenute riallocazioni significative di risorse finanziarie da un settore (di trasporto) a un altro, in attuazione di quell'obiettivo di riequilibrio modale accettato e perseguito da tutte le regioni del paese.

Se l'obiettivo è lo sviluppo -e le carenze nei trasporti ne sono talvolta freno- importante è non perdere tempo e recuperare lo svantaggio, tenendo conto delle proprie capacità, senza rinunciare alla forza trainante delle sfide, prefigurando gli esiti dei passi che si susseguono e riducendo così il rischio della realizzazione di opere incompiute; rischio del quale soffrono, peraltro, non solo le opere singole, ma in modo non meno grave la stessa programmazione.

² Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 88. “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. Art. 4 Fondo per lo sviluppo e la coesione. 1. Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione, di seguito denominato: “Fondo”. Il Fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. 2. Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarità delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea. 3. Il Fondo è destinato a finanziare interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali, secondo le modalità stabilite dal presente decreto. L'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario.

³ Il Piano di Azione Coesione è stato inviato il 15 novembre dello scorso anno dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale al Commissario Europeo per la Politica Regionale. L'obiettivo è, il rilancio dei programmi in grave ritardo attraverso la concentrazione delle risorse su precise priorità: istruzione, agenda digitale, occupazione e ferrovie. Per ciascuna di queste priorità, con il documento “Piano di Azione Coesione: risultati attesi e azioni da intraprendere”, inviato al Commissario europeo per la Politica Regionale (15/12/2011), sono state individuate le azioni a favore delle quali vengono trasferite e concentrate le risorse derivanti dalla revisione dei programmi cofinanziati, ovvero dalla riduzione mirata del cofinanziamento nazionale, con ciò anticipando l'attuazione degli indirizzi del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012. La nota cita alcuni brani tratti dal documento del PAC, Aggiornamento n.1, 3 febbraio 2012.

Il Progetto-Paese per l'Italia del Mezzogiorno può essere definito, pertanto, come un insieme sistematico di interventi finalizzati ad una sufficiente interconnessione fra:

- sistema portuale e logistico del Sud 'esteso' (Olbia, Cagliari, Napoli, Salerno, Bari, Brindisi, Taranto, Gioia Tauro, Messina, Augusta, Pozzallo, Termini Imerese, Palermo, Porto Empedocle), in connessione alla programmazione MOS (MOtorways of the Sea) da intendere come asse portante delle scelte prioritarie sulle infrastrutture di trasporto a sud della fascia Napoli-Bari;
- sistema aeroportuale da collegare ai principali sistemi urbani-metropolitani e che necessita di innovazione gestionale soprattutto per la valorizzazione (soprattutto tramite i 'turismi') dei territori del Mezzogiorno considerando anche i successi dei voli low cost nonostante la gravissima crisi attuale⁴;
- rete ferroviaria nazionale di Alta Velocità, che comprende i poli principali della Penisola (Milano, Bologna, Firenze, Roma) che congiunge tutto il sud raggiungendo Napoli, e
- le reti ferroviarie che si estendono fino ai principali terminali siciliani di Messina, Catania e Palermo (in coerenza con quanto definito nel citato Piano di Azione-Coesione per le ferrovie);
- il completamento delle principali reti autostradali in Calabria ed in Sicilia;
- la manutenzione del sistema ferroviario ed autostradale del Mezzogiorno.

8.2. Scenari possibili

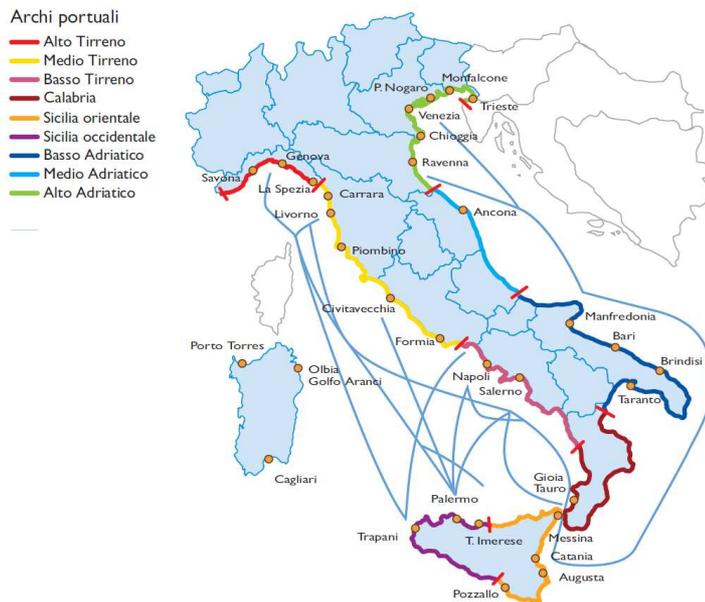
La identificazione di uno scenario possibile e praticabile per il sud dovrebbe poggiare sui seguenti caposaldi:

1. considerando lo spostamento temporale se non l'abbandono definitivo del Corridoio Palermo-Berlino per il tratto a sud di Napoli, sfruttando la programmazione delle Autostrade del Mare ancora in essere e da difendere a qualsiasi costo, i sistemi portuali con le città e la logistica integrata, costituiranno, a media e lunga scadenza, la prospettiva di potenziamento sistemico con più alta priorità per il trasporto merci e il sostegno alle produzioni locali. Questo accadrà in un quadro di competitività, nel Mediterraneo, sempre più accentuato e sfavorevole ai porti del Mezzogiorno che si trovano a contrastare la migliore offerta dei porti della sponda sud del Mediterraneo (soprattutto: Damietta, Port Said, Marsaxlokk, Algeciras). Le opportunità da cogliere possono essere: concentrazione di attori-istituzioni per accordi selettivi e mirati, attrazione di investimenti in sistemi di rete integrati di porti-interporti-logistica, integrazione dei modi mare-terra, gestione interconnessioni ferroviarie tra porti-autostrade-stazioni-aeroporti. Tali opportunità costituiscono le basi utili alla definizione di politiche mirate e poggiano, ancora una volta sulla centralità del Sud Italia nel Mediterraneo (con enfasi sulle sponde ioniche ed adriatiche) poiché ancora resiste ed aumenta l'importanza della rotta Suez-Gibilterra per effetto dei flussi di merci che viaggiano dalla Cina e India verso la sponda atlantica dove si concentra la portualità e la logistica nordeuropea (Amburgo, Bremenhaven, Rotterdam, Anversa, Zeebrugge).

⁴ La Banca d'Italia ha di recente stilato un rapporto sullo sviluppo della Sicilia affermando che solo il turismo è un settore in crescita, malgrado quest'ultimo abbia un valore in percentuale del PIL regionale molto basso.



Nel grafico che riporta sia la rete TEN-T che la rete MoS è evidenziato il tratto a sud del Corridoio Palermo-Berlino che resta una prospettiva di lunghissimo termine nei programmi di infrastrutturazione sia comunitarie che nazionali. Questo cambiamento di programma assegna priorità alle autostrade del Mare piuttosto che al completamento del corridoio 1 a sud di Napoli. La linea tratteggiata in giallo rappresenta l'opportunità di potenziamento della connessione del Corridoio 1 con il mediterraneo orientale⁵. Fonte del grafico di base: Shortsea Promotion Centre-Italy⁶



Collegamenti marittimi Ro-Ro e Ro-Pax afferenti ai vari Archi portuali⁷

⁵ Corridoio Helsinki-La Valletta. Per informazioni vedi:

http://cantieri.mit.gov.it/images/pdf/corridoi/campania/campania_corridoi_asse%20ferroviario%20napolibari%20frasso%20vitulano%2012.pdf

⁶ grafico tratto da: Autostrade del Mare: Il Masterplan nazionale (2005). Infrastrutture, Rete Autostrade Mediterranee Spa, Sviluppo Italia; disponibile su web: http://www.ramspa.it/images/stories/files/master_plan_15.02.06.pdf

⁷ Vedi nota precedente.

2. Finora, le dinamiche evolutive hanno evidenziato lo spostamento di popolazione e di ricchezze produttive verso le fasce costiere con conseguenti danni ambientali a cui ora si stenta a trovare una soluzione. Sarà necessario adottare uno scenario prospettico in cui venga delineata l'integrazione tra una nuova portualità integrata alla logistica e territori interni anche come freno alla deindustrializzazione manifatturiera. Le amministrazioni comunali e le autorità portuali non sono ancora orientate a fronteggiare la sfida dell'integrazione interna per la competizione sui mercati esterni. Speculare a questo tema è la questione dei waterfront ovvero della riqualificazione dei paesaggi urbani costieri, dell'innalzamento dei livelli di qualità dell'abitare e naturalmente dell'utilizzo sostenibile a fini turistici delle coste.

3. Le dinamiche territoriali centrate sui medi e grandi centri costieri, si dovranno connettere alle aree dell'entroterra in modo non *residuale*, ossia mediante una produzione innovativa di beni e servizi, una progettualità creativa, specifica e aperta alla dimensione internazionale (vedi rapporti Svimez). Il problema dell'accessibilità ai territori interni nel Mezzogiorno non si supera solo con il completamento delle reti autostradali (che comunque avrebbe un valore storico) ma anche con una innovazione sostanziale del trasporto di merci e passeggeri che dovrà essere attualizzato su standard di servizio nettamente più elevati. Questo necessita della creazione di processi di concertazione e partecipazione in modo da evitare iniquità territoriali in un periodo in cui l'innalzamento del costo dei carburanti ha prodotto un rincaro dei costi di trasporto per i pendolari oramai giunto ai limiti di sopportabilità. Nuovi protagonismi dell'impresa privata dovranno svilupparsi in chiave solidale senza impossibili coperture di tipo assistenzialistico.

4. La produzione rurale biologica, il turismo culturale e sostenibile, il contatto prudente con le reti ecologiche (ecc.), il tutto messo in connessione con le aree costiere pregiate mediante strategie di connessione appropriate (mobilità dolce ad es.), costituiscono un insieme di territori a macchia di leopardo dove si concentra la specificità competitiva e l'identità stessa del Mezzogiorno. Questi ecosistemi complessi, fragilissimi e preziosi, sono serviti da flussi capillari che devono ancora (in tanti punti del sud) essere agganciati alla mobilità regionale. Tali aree interne, se da un lato risultano 'protette' dal consumo di suolo per effetto della loro scarsa accessibilità e per il trend storicizzato di abbandono, da un altro lato pongono problemi di costi pubblici non più sostenibili per il loro sostentamento. Tali problemi richiedono la costruzione di nuovi accordi delle PA con gestori privati che, in prospettiva, potrebbero non essere più né locali, né nazionali. Le aree interne del Mezzogiorno pongono la sfida del mantenimento locale del valore aggiunto eventualmente prodotto dalla loro valorizzazione sostenibile (condizione basilare di una supposta *crescita* al sud) e i trasporti costituiranno una componente fondamentale di tali strategie regionali di riequilibrio territoriale.

5. Ai fini del potenziamento dei poli logistici esistenti nel Mezzogiorno, se saranno trovate nuove risorse finanziarie attualmente in fase di esaurimento progressivo, si dovrà tener conto delle compatibilità tra sistemi insediativi policentrici distribuiti su fasce territoriali coincidenti alle coste, e quindi dotate di pregiati sistemi ambientali, e centralità storico-culturali di pregio assoluto (a partire dai siti UNESCO).

6. I progetti ministeriali dei 'territorio snodo' già avviati ed avanzati, pur costituendo una punta avanzata del processo di innovazione dei rapporti tra Stato ed enti locali, potrebbero perdere il loro stesso ruolo di nodi-snodi delle politiche di sviluppo urbano se abbandonati alla loro riduttiva e limitativa funzione immobiliare (*urban renewal*) di scala locale. Questi potenziali progetti possono invece diventare vere e proprie cerniere di co-creatività se, attraverso una forte regia territoriale, sia possibile concentrare in questi nuovi luoghi gli incubatori d'impresa economica (produzione) e sociale (solidarietà) fondamentali per rallentare i processi degenerativi (ad es., la fuga dei cervelli).

Questa dimensione dovrà trovare utili spunti di contatto sia con la programmazione Europa 2020 sia, da subito, sfruttando l'occasione offerta dal Piano di Azione Coesione.

7. Nella sempre più probabile prospettiva dell'abbandono dell'alta velocità a sud di Napoli-Bari e del definitivo accantonamento del Ponte (almeno fino a quando non si tornerà a parlar di un collegamento diretto tra Sicilia e Tunisia), il completamento della rete autostradale (sicuramente la Salerno-Reggio Calabria e ad esempio il tracciato centrale Nord-Sud in Sicilia), assumerà valore decisivo per la soluzione del problema dell'accessibilità ai territori del Mezzogiorno, storicamente caratterizzati da una quota rilevante di aree sostanzialmente sconnesse dal resto d'Europa.

8.3. Linee di un progetto paese

In ultima analisi, uno scenario auspicabile, inteso come scenario della crescita, dipende, come è stato ben individuato anche dall'ultimo contributo Svimez, almeno dai seguenti fattori eterogenei che devono convergere tra di loro:

1. la ritrovata centralità del Mediterraneo (un'affermazione che se non viene rapidamente riempita di contenuti rischia di diventare un logoro slogan);
2. l'integrazione tra città (e aree costiere) ed i territori interni, come freno alla deindustrializzazione manifatturiera e per consentire maggiore accessibilità ai mercati turistico-culturali ed alle produzioni agricole di qualità;
3. l'urgenza di una politica industriale attiva che sappia interpretare le vocazioni del Sud verso uno sviluppo centrato su logistica, fonti energetiche (alternative e tradizionali) e su una dotazione di risorse ambientali nettamente superiore a quella del resto del Paese;
4. completamento delle reti autostradali (che comunque avrebbe un valore storico) ma anche con una innovazione sostanziale del trasporto merci e passeggeri (centrale, da questo punto di vista, il trasporto aereo low cost) che dovrà essere attualizzato su standard di servizio nettamente più elevati.

Rispetto allo scenario auspicabile, i tre punti centrali delle politiche pubbliche, a sostegno dello sviluppo, dovrebbero essere:

1. le progettualità realizzabili grazie alle risorse ed alle modalità di gestione indicate nel *piano di azione coesione* promosso dal Ministro Barca e che comprenda anche l'integrazione (in termini di programmazione finanziaria dello Stato di concerto con le Regioni) con i settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'agenda digitale e delle ferrovie;
2. il completamento della messa in rete territoriale dei progetti di "territori snodo" della Dicoter avviati nel Mezzogiorno insieme a tutti gli altri progetti che si muovono nell'ambito della accessibilità territoriale e non solo del mero potenziamento infrastrutturale;
3. la creazione di una società con il fine di realizzare e gestire una effettiva rete dei trasporti nel Mezzogiorno, con una propria gestione capace di rispondere in termini aziendali; ciò in modo da creare un vantaggio per la collettività, e mettendo in luce quale potrebbe essere l'interesse per il paese e quale la scommessa per il futuro.

8.4. Le priorità

Il modello di progetto paese che si è inteso rappresentare per il Mezzogiorno è costituito da una sorta di cornice fatta di: a) nuove infrastrutture, di potenziamento e (a volte soprattutto) manutenzione, di quelle esistenti, b) politiche distrettuali per le aree interne, c) nuove forme di governance per garantire la disponibilità delle informazioni per le decisioni, di decisioni per lo sblocco degli interventi prioritari, di accordi per le sinergie e le complementarità. Tale cornice ha come motore l'integrazione territoriale orientata alla crescita e sviluppo del capitale fisso sociale, del valore aggiunto per le imprese locali e come volano di atterraggio per le forze esterne non ostili. Quello che serve in sintesi è puntare alla massima apertura sostenibile dei mercati (Autostrade del Mare) ed alla massima selezione e concentrazione dei valori identitari mediante politiche per le aree urbane e interne (distretti produttivi, logistica integrata, culturali, turistici).

Se questo modello a cornice può risultare convincente in un quadro euromediterraneo che è, ogni giorno che passa, sempre più incerto, la competitività potrà sopravvivere solo in un quadro di relazionale di tipo solidale: quando e se le Autostrade del Mare diverranno una realtà, serviranno accordi tra le autorità portuali delle due sponde del Mediterraneo per gestire l'occasione storica di far diventare il canale d'Africa e molto probabilmente anche l'Adriatico, dei macro bacini della logistica che intercetta e valorizza i flussi di materie prime e prodotti che attraversano i nostri mari da Suez a Gibilterra.

Abbiamo in precedenza accennato ad alcuni scenari dando per acquisita la conoscenza delle questioni dei nodi progettuali per le infrastrutture dei trasporti e delle loro implicazioni urbane e territoriali puntuali già affrontate e presentate a Matera, a Venezia e a Genova. Il quadro di queste progettualità va sfronato in funzione dell'obiettivo della Commissione di individuare e proporre le priorità per i Progetti Paese. Nel modello a cornice appena tratteggiato, solo le Autostrade del Mare possono essere l'ambito operativo ottimale per un Progetto Paese vero e proprio. Ciò perché le politiche distrettuali e per le aree interne sono da 'sistema locale di sviluppo' e/o di tipo diffusivo (di livello regionale o sovraregionale)⁸ e non possono determinarsi senza una esclusiva autocandidatura dei territori (e delle loro economie) reali.

In questo senso, tutte le progettualità e le politiche in essere per i trasporti e l'accessibilità territoriale nel Mezzogiorno sono da sostenere. Ma a ben guardare gli scenari 'volontaristi' descritti in precedenza hanno punti di coagulo necessari che, se non realizzati, bloccherebbero gli effetti moltiplicatori degli investimenti pubblico-privati al sud. Per i motivi detti, che vedono nelle Autostrade del Mare la base per ogni crescita futura al Sud, in più documenti ed elaborazioni emergono almeno due priorità:

1. la questione di Gioia Tauro (in prima istanza) e
2. di Priolo-Augusta (in subordine).

Queste due priorità sono da considerare come ambiti di progettualità e di politiche che devono ricevere impulso decisionale nel tempo più immediato. Queste due portualità appaiono senza dubbio gli hub delle AdM che inducono, rispetto al quadro complessivo delle dinamiche di trasformazione infrastrutturale dei territori, i primi momenti di attenzione per i Progetti Paese al Sud.

⁸ Per queste definizioni di concentrazione, sistemi locali di sviluppo e di tipo diffusivo il riferimento alla matrice risorse territorio inserita nelle linee guida del DPS per Agenda 2000 (http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Linee_guida_programmazione_e_valutazione_ex-ante_giugno_1999.pdf) che per molti aspetti è ancora attuale.

Per Gioia Tauro, sempre in connessione a Taranto, la priorità è assegnata all'intera visione per cui questo porto acquisti, in modo durevole, la dimensione di Hub nelle AdM. Ciò può essere raggiunto sia a) guardando alla necessità di espandere il transhipment; che b) esaltando i flussi ro-ro ed espandendo ed integrando i tessuti retroportuali; nonché c) attraverso tavoli di negoziazione, concertazione ed anche partecipazione tra amministrazioni comunali, autorità portuali e *liner*. Questi ultimi saranno il motore di ogni trasformazione locale perché sono loro i depositari dei modi per realizzare obiettivi di competitività e perché anche obbligati a far funzionare bene i porti anche affrontando i costi di manutenzione e gestione in modo diretto. Il problema è che se le compagnie private agiscono (se vorranno farlo), le due componenti pubbliche non potranno stare a guardare. Questa ricerca di ruoli, sinergie, complementarità e modi di cooperazione, se conquistati, potranno fare da base agli accordi di livello mediterraneo tra le portualità del Mediterraneo cui prima si accennava.

Mentre Gioia tauro è una realtà da trasformare e qualificare, l'Hub di Priolo-Augusta⁹ è invece oggi solo una previsione che le norme comunitarie sugli aiuti di stato potrebbero vanificare. Confermando tutto quello che si è detto per Gioia Tauro, la possibilità di avere un hub più a sud di Gioia Tauro, in una posizione assolutamente perfetta per attirare i flussi di merci provenienti da Suez, significa cogliere l'ultima occasione di dotare la frontiera a sud d'Europa di un nodo di scambio ottimale per la valorizzazione soprattutto dei ro-ro per la presenza di un'area retroportuale di tipo industriale (settore oil) molto più integrata di quella di Gioia Tauro. Da Priolo-Augusta il punto di appoggio per le rotte sud-nord tirreniche ed adriatiche potrebbe essere una realtà. Quindi oltre ai tre obiettivi per Gioia Tauro (trovare una integrazione tra transhipment, ro-ro e tavoli di governance) qui dobbiamo intendere per priorità massima la realizzazione dell'accordo di programma del 2008 cui ora si deve aggiungere la volontà politica di risolvere i nodi normativi dei regolamenti comunitari che devono essere rivisti per risolvere la situazione di stallo in cui si potrebbero trovare tutti i cantieri al sud se fossero intesi come 'aiuti di stato'. Strettamente connesso a questo scenario di sviluppo della portualità è l'integrazione di esso con ciò che sta promuovendo la città di Siracusa (Smart City-Ibm¹⁰ e del 'Piano Città'¹¹), finalmente 'toccata' dall'autostrada che la collega a Catania (si è creato finalmente un bipolo urbano –metropolitano che ha come baricentro l'area industriale di Priolo-Melilli che deve essere totalmente ripensata in chiave sostenibile) che si sta ponendo come una delle punte avanzate della sperimentazione di nuove forme di governo delle trasformazioni urbane nell'estremo sud del Paese.

L'adozione del modello di apertura-concentrazione a cornice animata tra coste ed aree interne, insieme all'impulso per i due progetti paese accennati prima potrebbero rendere meno separati ed occasionali tutti gli altri grandi interventi del sud che si stano faticosamente delineando e riproponendo 'grazie' alla crisi ed alla necessità di delineare una visione complessiva di crescita. Pur trattandosi di aspetti diversissimi, devono però essere trattati unitariamente in modo integrato. E' una sfida che oggi pare difficilissima ma non v'è altra strada e, per questa strada, per quello che esprime il dibattito e anche l'opinione comune, passa la crescita dell'impresa oggi e domani al Sud. Stiamo parlando di politiche di sviluppo centrate sull'accessibilità territoriale che, sia pur concentrate geograficamente, potrebbero incidere decisamente segnando l'aggancio del Sud alle catene del valore dell'economia globale.

⁹Vedi:

http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/bonifiche/priolo/accordo_priolo_07_11_08.pdf.

¹⁰ Vedi: <http://www.comune.siracusa.it/comune/Smart%20City/smart%20city.htm>.

¹¹Vedi: http://governo.it/GovernoInforma/Dossier/consiglio_ministri_35/allegato2_misure_crescita_sostenibile.pdf e pagine de *La Repubblica* lunedì 25 giugno 2012.

9. Il “progetto paese” dell’Alta velocità e delle reti di città

Questo progetto riguarda l’intero paese e propone uno sviluppo infrastrutturale italiano teso ad integrare la esistente rete AV/AC con la aree metropolitane a sostegno di un assetto policentrico del paese alla scala nazionale ed a quella regionale. Il progetto deve avere due assi di lavoro strettamente coordinati:

1. Asse destinato a collegare le stazioni esistenti e previste della rete di AV/AC, alle aree metropolitane, con corse frequenti e veloci, sia per ampliare i bacini di utenza del sistema di AV sia per diffonderne i benefici nei territori regionali.
2. Asse delle conseguenti trasformazioni territoriali regionali e macroregionali con particolare

attenzione a due fenomeni, il primo di natura urbanistico-territoriale, il secondo di natura

trasportistica:

- formazione e consolidamento di sistemi urbani di secondo livello già riconosciuti all’interno delle otto aree metropolitane in questione (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli);
- integrazione funzionale, su scala macroregionale, tra coppie di aree metropolitane

adiacenti (Torino-Milano, Bologna-Firenze, Roma-Napoli) come prima integrazione di un

processo che, a breve, potrebbe coinvolgere anche le altre aree metropolitane rese più vicine dalla riduzione dei tempi di viaggio consentita dall’AV/AC.

Il progetto dovrebbe portare alla realizzazione di una rete ferroviaria primaria a servizio delle otto aree metropolitane, basata sulla direttrice dell’alta velocità e reti regionali ad “alta frequentazione” con prestazioni adeguate per consentire collegamenti giornalieri tra tutti i maggiori centri (le città egemoni, i centri dei sistemi di secondo livello e le maggiori tra le città medie).

Il progetto è in linea:

- con una politica dei trasporti nazionale e locale che voglia privilegiare il trasporto su ferro rispetto a quello su gomma alla scala intercomunale e sulle medie distanze;
- con una politica economica di sviluppo dell’Italia per uscire dalla crisi attuale che abbia nella costruzione di infrastrutture un asse portante;
- con la strategia della rete TEN-T dell’UE .

La realizzazione della rete consisterebbe prevalentemente in una molteplicità di progetti di medie dimensioni, con cantieri diffusi sul territorio interessato, prevalentemente fondati sul riuso dell'esistente: non linee nuove, quindi, ma raccordi, connessioni, tecnologia, materiale rotabile ecc. Offrirebbe l'occasione per l'innescò di operazioni di trasformazione territoriale con investimenti privati in attività immobiliari sulle aree dismesse nei dintorni delle stazioni ferroviarie e, in particolare, sulle aree di impianti ferroviari obsoleti.

10. Il "progetto paese" Milano e Roma

Se osserviamo l'Italia a partire dai due punti del territorio nazionale (Milano e Roma) dove più elevata è la produzione di ricchezza e dove oggi è più elevato anche il PIL pro capite, anche l'osservazione del resto del territorio nazionale ci guadagna, in chiarezza, se non altro. Si può osservare, infatti, che le tre macroregioni del nord centro e sud, qualora vengano escluse Roma e Milano, sono macroregioni meno distanti fra di loro, meno ricche ovviamente e con meno interscambi fra di loro, gli interscambi essendo soprattutto fra Milano e Roma.

Non c'è alcun dubbio, infatti, che, all'interno del Paese, le relazioni più fitte siano proprio fra il maggiore centro economico e finanziario di affari del Paese (Milano) e il maggiore centro della politica (Roma), ovvero fra il luogo di massima produzione del reddito nei servizi e nelle produzioni avanzate (Milano) e la sede dell'intermediazione: hanno notevoli flussi fra di loro ma soprattutto raccolgono la maggior parte delle relazioni a livello pubblico (e para-pubblico, Roma) ed a livello privato (o para-privato, Milano).

Dunque, considerare separatamente Milano e Roma, o escluderle da una geografia nazionale, non ha senso se si accerta che le due metropoli possano avere scambi di mercato fra di loro molto intensi (e i flussi aerei e i flussi ferroviari fra Roma e Milano appunto lo stanno a dimostrare).

E' peraltro probabile che i nostri unici poli di rango europeo non solo non siano facilmente separabili, ma producano anche ricchezza con una procedura che potremmo definire analoga: come Roma produce servizi vendibili o da cedere gratuitamente all'intero Paese, così fa Milano. Se guardiamo infatti agli scambi di tecnologie (brevetti, marchi, prestazioni specialistiche di formazione) si osserva un rapporto privilegiato di Milano con il resto dell'Europa per tutto ciò che si colloca alla frontiera delle tecnologie e della ricerca ai confini della ricerca.

In altre parole se Roma è il centro erogatore di alcuni servizi pubblici di rango elevato a livello nazionale, simmetricamente anche i servizi avanzati privati si comportano allo stesso modo, trovando in Milano un unico "centro" nazionale, che non appartiene né alla Lombardia, né al Nord né al Centro-nord ma solo all'Italia intera cui sono destinati.

Milano e Roma costituiscono in sostanza la piattaforma di una parte significativa dell'economia dei servizi, i luoghi in cui si creano le risorse, dove si coagula creatività e innovazione, agganciandosi ai contesti esterni.

A partire da questa considerazione, non solo viene meno ogni vecchia logica di dualismo tra le due "capitali" del Paese, ma emerge con evidenza la necessità di attrezzarle al meglio per contemperare, per quanto possibile, la loro inevitabile doppia dimensione: quello di essere i luoghi

di massima concentrazione sia di funzioni e flussi sovralocali, che di gravitazione di popolazione residente/utente.

Non si tratta di contraddire una giusta politica di sviluppo del policentrismo, ma di guardare con realismo ad un quadro europeo in cui le nostre due grandi città sono comunque in difficoltà, oggi, nello svolgere un ruolo di rango soprannazionale.

A ben guardare, il grave deficit di “abitabilità” che, in modo diverso, penalizza entrambe, rappresenta la cartina di tornasole di una permanente difficoltà ad attuare strategie che riescano a dare risposte efficaci su tutti e due i temi (ruolo sovralocale e qualità urbana), a fronte di cambiamenti rilevanti in cui da un lato le relazioni sono sempre più globali e dall’altro la città, in senso stretto, rappresenta soltanto il cuore centrale di una ben più vasta regione urbana.

Rientra quindi tra le priorità dei prossimi anni colmare almeno in parte il gap con altri poli di rango europeo anche dal punto di vista infrastrutturale, legando il rafforzamento della funzione di Milano e Roma come poli e snodi nazionali/internazionali (si pensi nel caso romano all’ampliamento di Fiumicino, all’ultimazione del Centro congressi, o nel caso milanese alla Fiera e ad Expo 2015), con investimenti tesi a recuperare il gap con gli altri poli di rango europeo sul terreno della mobilità sostenibile.

Questo tema è fondamentale per fare delle due città non solo delle “porte” del sistema nazionale, ma anche luoghi efficienti-accoglienti-abitabili nel quotidiano esercizio del loro ordinario funzionamento che non riguarda tanto e solo i residenti ma soprattutto e drammaticamente pendolari, city users ecc., penalizzati da divari rilevanti in termini di accessibilità, servizi, e quindi qualità insediativa (come dimostrano i divari dei valori immobiliari).

A cura della Commissione nazionale Politiche Infrastrutturali, Giugno 2012