

Sistemi di Logistica

TRIMESTRALE ON LINE DI ECONOMIA DELLA LOGISTICA E DEI TRASPORTI DIRETTO DA ROCCO GIORDANO

SISTEMI DI LOGISTICA

Anno VIII - n. 1

Marzo 2015

Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribunale
di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale

Rocco Giordano

Direttore responsabile

Umberto Cutolo

Comitato scientifico

Alberto Amatucci
Luigi Battistelli
Andrea Boitani
Giacomo Borruso
Agostino Bruzzone
Giulio Erberto Cantarella
Fabio Carlucci
Loreto Colombo
Fabrizio Dallari
Giulio Maternini
Giuseppe Moesch
Pasquale Persico
Maurizio Riguzzi
Lanfranco Senn
Stefano Zunarelli

Segretaria di Redazione

Lisa Russo

Redazione

via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano)
Napoli
Tel. +390818332871
Fax +390813951646
segreteria.giordanoeditore@
gmail.com

Editore

Giordano Editore
via Santa Brigida, 6
80132 Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.3951646
www.roccogiordanoeditore.eu

EDITORIALE

2 Di cosa ci meravigliamo

[Rocco Giordano]

TERRITORIO & AMBIENTE

3 Città Metropolitana. L'occasione per riparare il territorio

[Loreto Colombo, Rocco Giordano, Pietro Rostirolla]

Ne hanno discusso

[Ernesto Mazzetti e Francesco Karrer]

POLITICA DEI TRASPORTI

26 Presidenza Italiana e Commissione europea

[Piero Onofri]

SCHEDE

28 Un testo unico per i trasporti

[Rocco Giordano]

TRASPORTO MARITTIMO & PORTI

29 Piano strategico per la portualità Contributi da non dimenticare Le frustrazioni della regolazione internazionale

[Sergio Bologna]

DOV'È L'ITALIA

Di cosa ci meravigliamo

di ROCCO GIORDANO

È da qualche tempo, che gli editoriali della Rivista Sistemi di Logistica, si occupano del tema: globalizzazione e il ruolo dell'Africa.

Quando fu eletto Barack Obama avemmo a scrivere: "è conosciuto come senatore di uno stato degli Stati Uniti, ci attendiamo per la sua estrazione afro-americana una politica che sappia investire il continente africano".

Questo perché la Cina, dal 2004 sta investendo silenziosamente e pesantemente sul continente africano. Abbiamo motivo di ritenere che i 9 grandi filoni di estrazioni minerarie siano ancora saldamente in mano a gruppi di investitori cinesi, e che le grandi infrastrutture ferroviarie, porti ed aeroporti, siano stati opzionati o gestiti attraverso capitali cinesi.

Abbiamo anche scritto che per le riforme o le rivoluzioni Pechino deve confrontarsi con Washington!

I programmi delle due grandi potenze economiche sono più o meno così definiti. Barack Obama quando è stato eletto ha dichiarato prioritari i seguenti punti:

- deficit e debito pubblico,
- congresso bloccato,
- enorme volume di norme tributarie,
- scuole da rilanciare,
- infrastrutture trascurate,
- dipendenza dal petrolio straniero,
- stretta della finanza sulle politiche.

La rivoluzione industriale cinese nel frattempo ha modificato sostanzialmente l'assetto demografico-socio-economico della Cina influenzando pesantemente lo "stile" di vita del continente asiatico, infatti:

- popolazione urbana cresciuta di circa 480 milioni,
- forte trasferimento dalle zone rurali verso le grandi città,
- esaurimento della mano d'opera a basso costo,
- forte spinta della domanda interna,
- sviluppo economico dinamico ma deformato,
- necessità di finanziare il debito pubblico occidentale per tenere alto il livello dei consumi.

Le partite che si stanno giocando adesso si arricchiscono di un nuovo tassello che è l'assetto geo-politico che trova "focolai" in diverse parti del mondo perché non vi sono state regole capaci di governare un processo globale come quello che stiamo vivendo.

Quello che ci sorprende è il ritardo con cui alcune grandi potenze politiche, economiche e militari, hanno preso coscienza di questo stato di crisi.

Infatti a distanza di quattro anni, da quando la Cina ha organizzato due grandi summit per l'Africa uno in terra d'Africa e l'altro a Pechino, gli americani solo nell'agosto di quest'anno hanno convocato una tre giorni per l'Africa.

Infatti nella prima settimana di agosto 50 capi di stato africani sono stati ospiti a Washington per il primo incontro con 200 multinazionali per discutere di nuovi progetti di cooperazione. Il punto focale è che gli americani tengono un occhio puntato sull'Africa per avere un altro puntato sulla Cina, perché a nostro avviso un ordine geo-politico si gioca una partita economica globale per i prossimi 10-15 anni.

Nel frattempo che si gioca la partita America-Cina, l'Europa resta sempre più impiantata sulle politiche economiche della Merkel che sul lago di Costanza ha radunato i migliori economisti del mondo per dire "che la scienza della economia ha fallito nel descrivere la realtà derivante dalla crisi ed allo stesso tempo nel prefigurare le previsioni future.

Non c'è convegno dove non abbiamo ribadito che i modelli econometrici non sono più in grado di fare previsioni attendibili perché i dati sono scarsi, sono diffusi, sono parziali, ecc. Quando ci affidiamo ad Eurostat peggio che viaggiare di notte a fari spenti! Quello che vogliamo richiamare in questo secondo caso è il coraggio della Merkel che da vera statista ha capito che è il comportamento delle masse che va posto sotto osservazione e che probabilmente lavorando su questo aspetto possiamo mettere a punto politiche finalizzate più corrette. Non è un caso che il premio Nobel per l'economia negli ultimi due anni non sia stato assegnato ad economisti, ma a matematici e sociologi.

Abbiamo descritto il modo di fare politica della Germania attraverso un richiamo di politica economica, ma lo stesso ragionamento potremmo farlo se analizzassimo le ragioni della vittoria dei mondiali della squadra di calcio! Lo faremo nel prossimo numero. ●

Rocco GIORDANO
roccgior@libero.it



La posizione geopolitica del nostro Paese resta una partita aperta



È L'ULTIMA OCCASIONE?

Città Metropolitana. L'occasione per riparare il territorio

di LORETO COLOMBO
ROCCO GIORDANO
e PIETRO ROSTIROLLA



Il fenomeno della conurbazione metropolitana accomuna ormai numerosissime aree mondiali nelle quali la crescita di centri vicini ha portato alla formazione di vaste e dense agglomerazioni policentriche attorno ad una città dominante. Si tratta dei veri motori dell'insediamento umano, nei quali si concentrano cultura, economia e direzionalità di ogni tipo. Le esigenze specifiche di queste aree hanno portato in molti paesi all'istituzione di forme di cooperazione intercomunale per l'erogazione di servizi, fino a configurare man mano dei nuovi enti territoriali intermedi tra stati federati, o regioni, e municipalità. Questi enti sono in Italia le Città metropolitane, che dallo scorso 1° gennaio sostituiscono le province dei principali capoluoghi di regione. Rispetto alle province, la legge istitutiva attribuisce alle Città metropolitane un numero maggiore di funzioni, tra le quali le tre approfondite in questo volume appaiono particolarmente rilevanti: la pianificazione strategica; la pianificazione territoriale; la mobilità e viabilità. Le prime due dovrebbero auspicabilmente integrarsi, per superare, con l'attenzione al nesso progetto-risorse, i limiti di una pianificazione spaziale degenerata in procedimento eminentemente burocratico e di assai scarsa effettività. Ma neanche la pianificazione e la gestione dei trasporti possono sganciarsi da una generale politica del territorio nel contempo lungimirante e concreta. In definitiva, al pessimismo che diffusamente si percepisce sulle possibilità di un'azione incisiva delle Città metropolitane nella promozione del ruolo e della qualità ambientale delle concentrazioni urbane del Paese va contrapposto un inedito impegno civile e politico. Il caso di Napoli, in proposito, è ancora una volta paradigmatico. Il volume raccoglie tre contributi che riguardano il territorio, i trasporti e la finanza strategica di progetto con l'obiettivo della smart city per riparare il territorio.

Il territorio punto di partenza per le aree metropolitane

di LORETO COLOMBO

1. LE AREE METROPOLITANE. I METODI DI RICONOSCIMENTO E LA PERIMETRAZIONE

Il fenomeno della conurbazione metropolitana accomuna ormai numerosissime aree mondiali nelle quali la crescita di centri circoscrivibili ha portato alla formazione di vaste e più o meno dense agglomerazioni policentriche attorno ad una città dominante.

Nel parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione", del 1° luglio 2004, si legge: *Un'area metropolitana è formata da un nucleo centrale, che può essere una città isolata oppure un agglomerato urbano, e da una periferia composta da un insieme di comuni limitrofi, a partire dai quali un elevato numero di residenti si reca quotidianamente al lavoro nel nucleo centrale.*

Nel solo continente europeo si contano ormai oltre 100 conurbazioni con più di 500.000 abitanti, nelle quali è insediato circa il 60% della popolazione totale, di 480 milioni d'abitanti. È in queste aree che si concentrano le risorse e le azioni per la competitività e il benessere economico e sociale; uno sviluppo europeo equilibrato dipende in buona parte dalle relazioni che le aree metropolitane sono e saranno in grado di stabilire tra loro.

La Commissione europea ha previsto sostegni alle aree metropolitane e allo sviluppo urbano nell'ambito della Programmazione per il quinquennio 2014-2020, ma non esistono ancora criteri di riferimento per un "governo europeo" delle aree metropolitane.

Sono state proposte diverse classificazioni per le AM, distinguendo in prima approssimazione quelle grandi, con popolazione superiore a 1,5 milioni di abitanti, dalle altre, con popolazione compresa tra 500 mila e 1,5 milioni.

Le aree metropolitane possono essere riconosciute e distinte in relazione a diversi caratteri:

- spaziali, come l'estensione, il numero di centri urbani prossimi alla città centrale, la localizzazione dei servizi e delle attività, la ramificazione infrastrutturale, gli usi del suolo, le densità edilizie;
- demografici e socio-economici, come la distribuzione e la struttura della popolazione residente e presente, le densità, il numero di attivi e di addetti nei settori di attività;



*In Europa 100
conurbazioni
da 500.000 abitanti,
60% della popolazione
totale*





Le funzioni chiave dell'AM: politica, economia, scienze, trasporti

→ funzionali, come le aree di mercato e i bacini di utenza dei servizi, gli spostamenti interni per l'accesso alle attività e le pendolarità tra residenze e luoghi di lavoro.

Il peso demografico appare assai meno significativo di quello funzionale, che può distinguersi in endogeno (la qualità delle funzioni e dei servizi e il grado di interconnessione tra i centri che ne fanno parte) ed esogeno (l'ampiezza del territorio sul quale l'AM estende la sua dominanza). Tra i criteri di identificazione messi a punto negli ultimi decenni, tutti di tipo funzionale, emergono i seguenti:

1. L'approccio basato sull'applicazione di criteri relazionali risale alla fine degli anni '80: ISTAT e IRPET individuano i Sistemi Locali del Lavoro sulla base dei flussi pendolari, che consentono di individuare entro precisi confini i poli attrattori e le aree tributarie di provenienza della forza lavoro. L'ambito territoriale che ne discende rappresenta l'area geografica in cui maggiormente si addensano quei movimenti. In definitiva, i SLL rappresentano i luoghi della vita quotidiana della popolazione che vi lavora e sono entità territoriali costituite da comuni contigui, geograficamente e statisticamente comparabili. Un SLL può essere costituito da comuni appartenenti a province o regioni diverse: la classificazione per regione viene effettuata in relazione al comune capoluogo del SLL per successive selezioni, in base alla numerosità delle persone che vi si dirigono per motivi di lavoro.
2. La definizione di Regione Urbana Funzionale (FUR, *Functional Urban Region*) in base alle prestazioni economiche. L'equivalenza di una FUR ad un'area metropolitana presuppone il riconoscimento di un centro (*core*) di agglomerazione di attività, solitamente con un maggior peso demografico, e di un'area periferica (*hinterland*) attratta dal centro. L'estensione della FUR è ricavabile dall'analisi delle pendolarità giornaliere che hanno origine in prevalenza dalla periferia residenziale e destinazione nel luogo di lavoro, per poi invertirsi. Il procedimento si compone di due fasi essenziali:
 - a. *Identificazione del comune centrale* (o di più comuni che condividono il ruolo della centralità), che deve rispondere al requisito di una densità di occupazione di almeno 7 occupati/ha e, contestualmente, della concentrazione di almeno 20.000 occupati;
 - b. *Identificazione della periferia*, costituita da comuni prossimi al centro e dai quali almeno il 10% degli occupati si sposta giornalmente verso il comune centrale per raggiungere il luogo di lavoro.
3. L'OCSE ha messo a punto un metodo di riconoscimento e classificazione delle aree metropolitane articolato nelle seguenti tre fasi:
 - a. *Identificazione dei centri (municipalità) mediante i dati demografici riferiti ad una griglia*: sulla base di una griglia con celle di 1 km², e prescindendo dai confini amministrativi, vengono individuate le aree urbanizzate o i "gruppi (*clusters*) urbani ad alta densità". Un centro urbano è costituito da un gruppo di celle contigue ad alta densità abitativa (almeno 1.500 ab/km²).
 - b. *Connessione dei centri non contigui appartenenti alla stessa area funzionale urbana*: facilmente, i centri urbani definiti nella prima fase sono contigui e densamente edificati. Due centri sono integrati, e pertanto parti della stessa area urbana policentrica, se più del 15% della popolazione residente in uno dei due va a lavorare nell'altro.
 - c. *Identificazione della periferia*: può essere definita come un'"area di cattura di lavoratori" nel mercato del lavoro urbano. Delle periferie urbane fanno parte tutti i comuni dei quali almeno il 15% dei residenti occupati lavorano nei centri definiti precedentemente. Le aree metropolitane così identificate sono state classificate in: piccole aree urbane, con popolazione compresa tra 50 e 200 mila abitanti; medie aree urbane, con popolazione compresa tra 200 e 500 mila abitanti; aree metropolitane, con popolazione compresa tra 500 mila e 1,5 milioni di abitanti; grandi aree metropolitane, con popolazione superiore a 1,5 milioni di abitanti. La maggior parte delle nove aree metropolitane italiane, che saranno governate da altrettante CM, non presentano le caratteristiche necessarie e sufficienti per essere considerate tali secondo i criteri dell'OCSE.
4. Il tedesco *Bundesinstitut für Bau-, Stadt, und Raumforschung* (BBSR) ha elaborato una ricerca sulle funzioni e sulle aree metropolitane in Europa distinguendo le prime in "politica", "economia", "scienza", "trasporti" e "cultura" e le seconde in quattro tipi:
 - a. Aree metropolitane con una grande varietà di funzioni. Questo gruppo di 21 casi è costituito dalle grandi capitali e da alcune agglomerazioni di elevato peso demografico. Si tratta di metropoli che non solo sono dotate di un elevato rango funzionale ma hanno una grande popolazione e un grande potere economico.
 - b. Aree metropolitane con una considerevole varietà di funzioni. Questo gruppo di 19 casi è costituito da metropoli altamente significative dal punto di vista funzionale ed economico. La diversità di funzioni metropolitane, comunque, non è elevata come per il primo gruppo.



- c. Aree metropolitane con una limitata varietà di funzioni. Paragonate a quelle del tipo 2, le 67 aree metropolitane medie e piccole di questo gruppo sono più significative per il livello delle funzioni che per la varietà delle stesse.
- d. Aree metropolitane con una limitata varietà di funzioni ed un elevato grado di specializzazione. Le 18 metropoli di questo gruppo hanno un peso funzionale relativamente basso ma hanno una sola elevata specializzazione funzionale.

Va ricordata, infine, la tendenza tedesca a distinguere le “aree metropolitane” dalle “regioni metropolitane”: le prime sono luoghi nei quali si concentrano le funzioni metropolitane; le seconde costituiscono il riferimento territoriale delle politiche di sviluppo risultanti da accordi tra governo federale, *länder* e comuni (*gemeinden*), ma anche delle attività di associazioni di volontariato o di cooperazione e rappresentano la nuova categoria spaziale risultante da un processo dal basso basato sulle strutture amministrative.

2. LE AREE METROPOLITANE IN EUROPA

Nessuno dei paesi dell'UE ha adottato, come ha fatto recentemente l'Italia, norme legislative di valore generale per l'istituzione di enti di governo metropolitano uniformi per organi e funzioni.

Nei paesi europei i singoli casi si sono evidenziati nel tempo, ed è in base alle specifiche esigenze di volta in volta emergenti che le diverse forme di aggregazione tra centri si sono configurate secondo specifiche forme istituzionali, anche fondate su tradizioni storiche assai antiche.

Attualmente, nei vari paesi è possibile distinguere i casi in cui l'AM è governata da uno specifico ente territoriale, con organi e poteri istituiti con legge dello stato, da quelli in cui particolari forme di coesione intercomunale hanno prevalso, su base volontaria, limitatamente a determinate competenze, come quelle dello sviluppo economico, sociale e culturale, della pianificazione strategica e urbanistica o dello sviluppo e la gestione di servizi come trasporti, acqua, rifiuti, energia.

La Germania riconosce uno status giuridico speciale alle sole Berlino (città-stato dal 1995, divisa in 12 distretti), Amburgo (città-stato dal 1949) e Brema, che assommano ciascuna le funzioni e le competenze del *Land* e del comune (*Gemeinde*). Più che dal governo federale, la materia tende ad essere disciplinata nell'ambito dell'autonomia dei singoli *länder*. I casi di Stoccarda, Bonn, Hannover, Monaco e delle due Francoforte presentano configurazioni amministrative differenziate, che vanno dalla “regione metropolitana” all’“associazione di comuni”. In Gran Bretagna l'idea di istituire delle aree amministrative basate su vaste conurbazioni nacque alla fine degli anni sessanta del secolo scorso: alle prime tre *Metropolitan Counties*, coincidenti con le conurbazioni attorno a Manchester, Liverpool e Birmingham, si aggiunsero nel 1970 quelle di Tyne and Wear, West Yorkshire, South Yorkshire. Le Contee Metropolitane furono riconosciute nel Local Government Act del 1972 e i primi consigli (*Metropolitan County Councils*) si insediarono nel 1974.

Le contee metropolitane erano divise in *Metropolitan Boroughs* (assimilabili a municipalità), ai quali nel 1985 furono trasferite la maggior parte delle funzioni delle contee metropolitane. Nel 1998 il governo laburista riconobbe la *Greater London Authority*, costituita dal 2000 come un ente di governo metropolitano con competenze specifiche in materia di pianificazione, trasporti e ambiente, su una comunità di 8,2 milioni di abitanti distribuiti in 33 *boroughs*. Glasgow si è dotata nel 2000 del *Glasgow and the Clyde Valley Structure Plan Joint Committee*, con lo scopo di orientare in modo sinergico lo sviluppo e la riqualificazione della valle del Clyde. Per l'area metropolitana di Manchester (1.277 km², 10 municipalità - *boroughs* -, 2,7 milioni di abitanti) è stata istituita, nel 2011, la *Greater Manchester Combined Authority (AGMA)*, con competenze nella pianificazione strategica e nella riqualificazione urbana.

Per la Francia, la recente legge 27.1.2014 istituisce tredici *Métropoles*, alle quali vengono attribuite le competenze di elaborare lo *Schéma de la Cohérence Territoriale* e i piani di settore e di approvare i *Plan Local d'Urbanisme (PLU)* redatti dai comuni che ne fanno parte; ma le loro funzioni sono estese alle politiche per la casa, di sostegno ai giovani e, su richiesta, ad altre competenze statali, regionali e dipartimentali.

Dal 1° gennaio 2015 costituiscono “entità intercomunali” Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes-Sain Nazaire, Nizza, Rennes, Rouen, Strasburgo e Tolosa.

Dal 1° gennaio 2016 entrerà in funzione la *Métropole du Grand Paris* con gli obiettivi precisi di migliorare la qualità ambientale e urbana attraverso politiche sostenibili per l'equità ed il benessere.

La *Métropole* di Lione si sostituirà alla *Communauté urbaine* di Lione; con la *CU Marseille-Aix-en-Provence* godranno di sistemi fiscali specifici.

In Spagna prevale l'idea che le AM non debbano essere istituite, ma semplicemente riconosciute caso per caso, considerando cioè le specificità e rifiutando il criterio dell'omogeneità aprioristica. Allo stato, esse sono simili alle *mancomunidades* (associazioni volontarie tra



L'Area Metropolitana di Barcellona assume come competenze: territorio e urbanistica, trasporti e mobilità, ambiente e infrastrutture, sviluppo economico e pianificazione strategica





L'Area Metropolitana di Napoli e quali rapporti "nuovi" con lo Stato

comuni con specifiche funzioni o per la gestione di particolari servizi di carattere sovramunicipale – rifiuti, protezione civile, servizi sociali, acqua, impianti sportivi, programmi culturali, rete viaria, turismo – governate da un organo di rappresentanza degli enti che le compongono) ma derivanti dall'aggregazione di comuni dei grandi agglomerati urbani.

Le aree di competenza ritenute più appropriate sono la pianificazione territoriale, la gestione ambientale, la gestione delle acque e dei rifiuti, il trasporto e la mobilità. Le AM non vengono istituite dai Comuni ma dalle Comunità Autonome (*Generalidades*, Regioni). Tra le principali, sono riconosciute quelle di Madrid (prima nel 1983 come Regione autonoma, poi nel 2003 come *Comunidad de Madrid*, con gli attuali 6,5 milioni di abitanti dei quali oltre la metà nella capitale), Vigo (istituita nel 2005 con 13 comuni oltre al capoluogo), Barcellona (istituita nel 2010 come Associazione di 36 comuni abitati attualmente da 3,2 milioni di abitanti), Valencia (*Comunidad Valenciana*) e Alicante. Caso particolare è quello di Bilbao, che ha ben profittato della forte autonomia riconosciuta ai Paesi Baschi per l'efficacia della pianificazione e delle forme partecipative.

Per l'area metropolitana per antonomasia, quella di Barcellona (636 km²), è nato nel 2010 l'Ente *Area Metropolitana de Barcelona (AMB)*, che assume come ambiti di competenza: la pianificazione territoriale/urbanistica; il trasporto e la mobilità; l'ambiente; le infrastrutture metropolitane; lo sviluppo economico e la pianificazione strategica; la coesione sociale e territoriale mediante politiche pubbliche.

3. IL CASO ITALIANO: AREE METROPOLITANE E CITTÀ METROPOLITANE

La legge 8.6.1990 n. 142 sul nuovo *Ordinamento delle autonomie locali*, definiva le "aree metropolitane" come *zone comprendenti i comuni capoluogo e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*.

La delimitazione delle aree metropolitane, da effettuarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge, era demandata alle Regioni, sentiti i comuni e le province interessate. Nel caso l'area metropolitana non avesse coinciso col territorio della provincia, al territorio della prima si sarebbe adeguato quello della provincia. Successivamente, nell'area metropolitana, la provincia si sarebbe configurata come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed avrebbe assunto la denominazione di «città metropolitana». In sostanza, la CM avrebbe sostituito la provincia.

Sulla questione metropolitana, il corretto assunto alla base della legge 142, conforme all'impostazione prevalente in Europa, era la distinzione tra *area metropolitana*, in quanto entità geografica e funzionale con caratteri ed estensione suoi propri, e *Città metropolitana*, in quanto ente di governo dell'area metropolitana.

Dopo il sostanziale fallimento della legge 142, dovuto all'inadempienza delle regioni, la nuova legge n. 56/2014 istituisce le CM attraverso un provvedimento statale contenente precisi vincoli ed obiettivi in luogo di distinti provvedimenti regionali. È realistico immaginare che l'entrata in vigore della legge possa determinare la necessità di un riconfigurazione del rapporto tra Regione ed Enti locali. Ma anche lo Stato, peraltro, dovrà stabilire rapporti con i nuovi Enti, le CM, supermunicipali e non intermunicipali, dotati di forti poteri, come quello della pianificazione, oltre che di ampie competenze gestionali; mentre alcune regioni si vedono sottrarre incisive possibilità di determinazione sugli ambiti centrali e direzionali del loro territorio.

Tabella 1. Popolazione residente, superficie e densità demografica delle Città metropolitane italiane

PROVINCIA	A N. ABB.	B SUP. KM ²	C N. ABB/ KM ²	COMUNE	D N. ABB.	E SUP. KM ²	F N. ABB/ KM ²	% D/A	% E/B
Torino	2.297.917	6.821,00	336,89	Torino	902.137	130,17	6.930,45	39,26	1,91
Milano	3.176.180	1.575,65	2.015,79	Milano	1.324.169	181,67	7.288,87	41,69	11,53
Genova	868.046	1.833,79	473,36	Genova	596.958	243,61	2.450,47	68,77	13,28
Venezia	857.841	2.472,91	346,90	Venezia	264.534	414,41	638,34	30,84	16,76
Bologna	1.001.170	3.702,32	270,42	Bologna	384.202	140,73	2.730,06	38,38	3,80
Firenze	1.007.252	3.513,69	286,67	Firenze	377.207	102,41	3.683,30	37,45	2,91
Roma	4.321.244	5.363,28	805,71	Roma	2.863.322	1.287,36	2.224,18	66,26	24,00
Napoli	3.055.339	1.178,93	2.591,62	Napoli	959.052	119,02	8.057,91	31,39	10,10
Bari	1.261.964	3.862,88	326,69	Bari	322.751	116,2	2.777,55	25,58	3,01
Reggio C.	550.323	3.210,37	171,42	Reggio C.	180.686	236,02	765,55	32,83	7,35

Fonte: ISTAT, 2011.



Il territorio della CM coincide con quello della provincia, ma viene fatta salva la possibilità, non solo per i comuni ma anche per i capoluoghi delle province limitrofe, di aderire alla CM. Poiché ciò comporta modifiche delle circoscrizioni provinciali, tale adesione deve avvenire in conformità al primo comma dell'art. 133 della Costituzione, che stabilisce allo scopo una procedura complessa.

È realistico immaginare che l'entrata in vigore della legge possa determinare la necessità di un riconfigurazione del rapporto tra Regione ed Enti locali. Ma anche lo Stato dovrà stabilire rapporti con i nuovi Enti, le CM, supermunicipali e non intermunicipali, dotati di forti poteri, come quello della pianificazione, oltre che di ampie competenze gestionali; mentre le regioni si vedono sottrarre incisive possibilità di determinazione sugli ambiti centrali e direzionali del loro territorio.

4. L'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI. LA DELIMITAZIONE E LE VICENDE DELLA PIANIFICAZIONE

Da tempi assai precedenti alla legge 142/90 numerosi studi avevano dimostrato che un aggiornato ed efficiente governo dell'area metropolitana centrale campana dovrebbe liberarsi dalle angustie di confini comunali e provinciali superati dalla storia.

4.1. La perimetrazione secondo la Provincia (1991)

All'indomani dell'approvazione della legge 241 l'Amministrazione provinciale di Napoli, attraverso il "Comitato Tecnico Scientifico", elaborò le *Ipotesi per la delimitazione dell'area metropolitana di Napoli*.

Nel sintetizzare la metodologia seguita, il documento si rifà ai quattro criteri per il riconoscimento di un'area metropolitana fissati dall'art. 17, comma 1, della legge 241: *Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni ... capoluogo e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*. Rilevato però che i quattro criteri riportati presuppongono uno stadio di sviluppo economico e un livello di decentramento superiori a quello del caso napoletano, lo studio privilegia l'analisi di prospettiva, sostituendo l'esistenza di *rapporti di stretta integrazione* con i *futuri e auspicabili rapporti di stretta integrazione* ed evidenziando le aree di gravitazione per poi confrontarle con le possibili nuove configurazioni per ciascuno dei quattro criteri. In tal modo l'area risultante sarebbe derivata dalla *delimitazione che massimizza e integra le opzioni individuate in base ai quattro criteri*; cioè quella *dove è più "spessa" la compresenza dei differenti indicatori per sovrapposizione delle varie "tematizzazioni"*.

Una prima indicazione dei confini veniva dalla conformazione della rete dei trasporti collettivi: essi devono essere sufficientemente ampi per contenere interamente al proprio interno le linee ferroviarie locali.

La seconda indicazione proveniva dalle attività economiche e produttive e dai servizi essenziali; tale riferimento induceva a ritenere che i confini dell'AM *non possono discostarsi molto dai confini del bacino di attività che gravitano già oggi su Napoli: questo bacino è "disegnato" dalla mobilità ed è più ampio del territorio provinciale*.

Veniva però evidenziato il permanere della struttura centripeta dell'area conurbata, che si ripercuote negativamente sulla mobilità, e la necessità di proseguire sulla strada del decentramento già iniziato con alcuni agglomerati ASI, il CIS di Nola e l'interporto di Marcianise-Maddaloni (di lì a poco sarebbe stata avviata anche l'istituzione della Seconda Università di Napoli, con le facoltà distribuite in importanti centri del Casertano, e dei Tribunali di Nola e Torre Annunziata, con i quali, e col nuovo Palazzo di Giustizia di Napoli nel Centro Direzionale, ha avuto fine l'accentramento giudiziario in Castel Capuano).

In relazione alla produzione di servizi venivano effettuati due tipi di misurazioni: il primo teneva conto degli attivi e degli addetti nel capoluogo e nell'area valutando il peso dei residenti e di chi lavora in entrambi gli ambiti; il secondo riguardava i flussi di consumo per livelli di servizio. Circa il significato di *servizi essenziali alla vita* e di *rapporti di stretta integrazione*, si dichiarava che il riferimento ai grandi comparti di servizio (amministrativi, giudiziari, sanitari, scolastici, culturali) risultava complesso e problematico. Confermando allora il metodo della SOMEA - *Società per la matematica e l'economia applicate* - (*Atlante economico e commerciale*, 1987), lo studio si limitava alla considerazione dei soli servizi vendibili.

L'*Ipotesi* dell'Amministrazione provinciale considerava anche le relazioni culturali; coniugando storia e geografia del territorio della *Campania felix* sulla comune base economica, linguistica e culturale, evidenziava tre sistemi insediativi: quello dei Campi Flegrei, spinto fino alla conurbazione aversana, quello circumvesuviano e la conurbazione napoletana centrale.

Nelle conclusioni, l'*Ipotesi* provinciale perviene a tre diverse delimitazioni dell'area metropolitana di Napoli:



Tre diverse delimitazioni dell'Area Metropolitana di Napoli





Tutti i criteri sono stati sperimentati per Napoli; manca la decisione

- la prima è quella c.d. di “area vasta”: oltre ai comuni della provincia di Napoli, essa comprende i territori casertani dell’Aversano e del litorale domizio fino a Castel Volturno-Mondragone; in direzione di Caserta, ingloba il comune di San Felice a Cancelli; verso il Salernitano, si spinge fino a Sarno e, in direzione di Avellino, oltre Nola, include Avella e Baiano¹. Questa soluzione veniva ritenuta ottimale, confermando peraltro esplicitamente il risultato, già ricordato, dell’indagine della commissione del Ministero per gli interventi nel Mezzogiorno pubblicata nel 1983. Tale scelta presentava gli importanti vantaggi: di inglobare nell’area ampie zone di interesse naturalistico e agricole che venivano considerate di vitale importanza *per un armonico assetto dell’area metropolitana e per il suo equilibrio ecologico*; di favorire la strategia riequilibratrice del policentrismo, con la riqualificazione delle periferie ed il potenziamento dei centri medi e minori.
- La seconda delimitazione viene detta dell’“area intermedia”; essa comprende, oltre a tutti i comuni della provincia di Napoli, quelli del basso Aversano, che intrattengono un forte rapporto di integrazione con Napoli in ordine alle attività economiche e ai servizi essenziali alla vita sociale e che presentano anche col Napoletano una forte ed evidente saldatura fisica.
- La terza delimitazione viene detta di “coincidenza”, in quanto l’estensione dell’area metropolitana coincide con quella della provincia di Napoli.

Riguardo alla pianificazione territoriale e urbanistica, il CTS provinciale si dichiarava convinto che il *Piano territoriale di coordinamento provinciale* dovesse essere sostituito dal *Piano territoriale metropolitano* e che questo dovesse caratterizzarsi per contenuti strategici, senza svuotare la pianificazione al livello comunale, che avrebbe dovuto dare attuazione a quella metropolitana tramite i PRG.

Il CTS riteneva che l’istituzione della CM avrebbe dovuto anche riguardarsi come occasione per il decentramento amministrativo di funzioni e servizi mediante il riconoscimento di aree omogenee (circondari) attraverso *forme di cooperazione intercomunale*.

In altri termini si prospettava con lungimiranza, pur nel pieno rispetto dell’autonomia comunale come primo livello di potere elettivo, la necessità di un accorpamento di comuni – fino a 200.000 e i 300.000 abitanti – finalizzato al superamento dell’ingorgo di poteri determinato dal sovrapporsi di USL, distretti scolastici, aziende del trasporto pubblico, ripartizioni territoriali per la raccolta e il trattamento dei rifiuti etc.

Al medesimo scopo di riequilibrare il rapporto tra il comune capoluogo e gli altri comuni della CM, il CTS provinciale prospettava l’opportunità di suddividere il comune capoluogo in un numero di municipalità tale da evitare da un lato che il capoluogo conservasse un potere di condizionamento dell’intero sviluppo metropolitano e dall’altro che i comuni minori potessero assumere decisioni di rilevanza metropolitana al di fuori di un coordinamento sovra-comunale.

4.2. Gli altri criteri di perimetrazione

I più recenti criteri di perimetrazione delle aree metropolitane sintetizzati in precedenza sono stati sperimentati sul caso Napoli. Il riferimento ai Sistemi locali del lavoro (ISTAT, 1987), alla Regione Urbana Funzionale, l’applicazione dei metodi dell’OCSE danno perimetrazioni via via più ampie, fino all’identificazione, con il criterio BBRs, di una vera e propria “regione metropolitana” alla tedesca, che comprende, con il Napoletano, l’intera conurbazione casertana e quella salernitana fino a Battipaglia, per un totale di 5.625 km² con circa 5 milioni di abitanti.

Nel libro si illustra la sovrapposizione dei risultati cui porta l’applicazione dei diversi criteri, comprendendo anche il confine provinciale.

Procedendo dall’interno verso l’esterno, l’area meno estesa è quella del SLL di Napoli, alla quale occorrerebbe aggiungere quelli di Nola e di Torre de Greco per coprire, travalicandolo ad est, quello della provincia di Napoli. Va però ricordato che il criterio funzionale introdotto dall’ISTAT alla fine degli anni ’80 è ormai il più datato e si limita alla sola contabilizzazione delle maggiori densità di spostamento per motivi di lavoro.

L’area immediatamente esterna al SLL è quella individuata col procedimento in tre fasi dell’OCSE. Quest’area aggiunge al SLL l’intera città aversana, il nord e l’ovest vesuviano e le propaggini dell’Agro Sarnese-Nocerino, escludendo il nord est della provincia con il Nolano. Segue la FUR, che si allarga nel Casertano comprendendo non solo Castel Volturno e l’intera città aversana, ma anche la conurbazione di Caserta e numerosi comuni a nord di essa e, verso est, il Nolano, i primi comuni dell’Irpinia e Scafati in provincia di Salerno.

L’ultima perimetrazione (BBRS) individua una vera e propria regione metropolitana, che

¹ L’area vasta comprendeva 131 comuni: tutti quelli della provincia di Napoli (11 dello Stabiese, 6 dell’isola d’Ischia e 8 sorrentini); 9 dell’Aversano.



raggruppa le aree più densamente urbanizzate del Napoletano, del Casertano, dell'Avellinese e del Salernitano e che pertanto equivale alla più gran parte, in termini di popolazione, di attività e di servizi, della Campania.

È evidente la totale mancanza di relazione tra l'antico confine provinciale e le perimetrazioni funzionali, le quali identificano, ciascuna per i suoi scopi e con la sua logica, un sistema territoriale unitario come entità preesistente. Di tale stato di cose si sarebbe dovuto tener conto se la legge non avesse imposto la coincidenza territoriale tra CM e Provincia; prima ancora che per finalità amministrative, per le politiche di sviluppo socio-economico ed urbano, per la pianificazione strategica e territoriale, per un'efficiente erogazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico, per la cooperazione interistituzionale, per il riequilibrio sociale e territoriale. In definitiva, per le funzioni della Città Metropolitana.

Dalla sovrapposizione dei perimetri descritti emerge che:

- i perimetri della FUR e dell'OCSE comprendono per intero il SLL di Aversa e il comune di Castel Volturno;
- la FUR comprende a nord Caserta e i comuni a sud della conurbazione Marcianise-Madalonì; ad est il Nolano fino al Vallo di Lauro con le propaggini irpine;
- il perimetro OCSE comprende ad est il SLL di Nocera Inferiore e lo Stabiese con Vico Equense e Piano di Sorrento;
- il confine orientale del SLL di Nola coincide in buona parte con la delimitazione della FUR.

L'area comune a tutte le perimetrazioni identifica un'entità metropolitana come quella rappresentata che, pur essendo più limitata della regione metropolitana secondo il BBSR, comprende le due conurbazioni casertane di Aversa e del capoluogo, il Vallo di Lauro, il Sarnese e, verso Salerno, la conurbazione Scafati-Nocera.

Si osserverà che si tratta di un esercizio ormai teorico, visto che il perimetro della CM coincide per legge con quello provinciale, ma esso vale a raffrontare l'estensione della vera area metropolitana con la sua parte che dal 1° gennaio 2015 è entrata nella competenza della CM.

4.3. La pianificazione. Passato e presente

Le tappe della pianificazione sovracomunale napoletana sono numerose e purtroppo non hanno prodotto risultati concreti. Si va dal *Piano comprensoriale* del 1964 al progetto di Piano territoriale di coordinamento redatto nel 1969 dal Provveditorato alle OO.PP., dall'*Operazione Integrata Napoli* del 1979 ai tentativi di pianificazione del territorio regionale e al *Piano di Assetto Territoriale (PAT)* del 1986. Nessuno dei tanto faticosamente conclusi studi, piani e programmi è entrato in vigore.

Ma le tappe ricordate dimostrano come, nei diversi tentativi di gestione delle trasformazioni territoriali attraverso strumenti di scala regionale, problemi e indirizzi risolutivi per l'area napoletana siano stati per alcuni decenni riferiti tendenzialmente ad un territorio più ampio di quello provinciale, nel quale relazioni, connessioni e dinamiche venivano analizzate e prefigurate a prescindere da confini amministrativi storici, non più idonei ad una visione che tenesse conto dell'assetto esistente e delle prospettive di cambiamento.

Con la legge n. 241/90 il Piano territoriale di coordinamento venne intestato alle province. Ma, anche in questo caso, dopo i progetti del 2002 e del 2007, quest'ultimo successivamente aggiornato, la provincia di Napoli è tuttora priva di un piano sovracomunale.

Si tratta della storica mancanza di coesione interistituzionale e di concretezza nel perseguimento di obiettivi che avrebbero potuto portare ad una più vivibile condizione ambientale, la quale continua invece ad aggravarsi senza adeguate reazioni. A volerla dire tutta, la pianificazione si è rivelata opera tanto faticosa quanto velleitaria. Ugualmente inutile è il pianto su questo fallimento. Occorre invece riconoscere che l'istituzione della CM rappresenta forse l'ultima occasione per un cambiamento che dia efficienza ed efficacia alla pianificazione.

Il convincimento della scarsa effettività della pianificazione territoriale e urbanistica è abbastanza diffuso nel Paese e si è ulteriormente consolidato con la recente accelerazione del degrado e degli squilibri territoriali. All'analisi delle cause e degli effetti dello scadimento della qualità ambientale e della devastazione del paesaggio, dell'inefficienza delle città e dei rischi ambientali non ha fatto seguito un'azione coerente e decisa, con piani e programmi forti e tempestivi.

Troppi soggetti convergono negli stessi processi frazionati in mille passaggi, effetto di un formalismo che prevale sulla tensione al risultato.

Accade che nell'intervallo di tempo che intercorre dall'avvio della formazione di un piano urbanistico – dalla scala regionale a quella provinciale e comunale, per non parlare dei piani paesistici, di Bacino o di Parco – alla sua entrata in vigore, i problemi del territorio si sono aggravati o sono cambiati; le armi per rispondere ai problemi diagnosticati sono ormai spuntate e presto occorrerà ricominciare daccapo.

Rispetto all'art. 5 della vecchia legge 1150/42, che dettava con semplicità e chiarezza le fina-



L'impianto arcaico della pianificazione non è elemento di innovazione nel governo del territorio





La pianificazione strategica resta elemento di fondo per una prospettiva di intervento capace di riparare il territorio

lità e i contenuti del Piano territoriale di coordinamento, la materia si è complicata con lo sbizzarrirsi delle regioni; le quali, in una foga legislativa che tutto regola e tutto dispone, si sono impegnate nel moltiplicare i contenuti dei piani di area vasta e renderne lungo e difficile l'iter di approvazione.

Il diagramma di flusso della procedura di formazione e approvazione del piano urbanistico, che si integra con quello della valutazione ambientale, mostra con tutta evidenza l'inevitabile lungaggine di procedimenti che attribuiscono a ciascun soggetto coinvolto il potere di intervento o di interdizione. In tal modo viene allontanato, o inficiato, il soddisfacimento di un diritto della cittadinanza: quello di avere regole certe e chiare per l'uso degli spazi e la qualità ambientale.

L'ormai arcaico impianto statale della pianificazione si caratterizza per la precipua attenzione alla trasformazione del suolo, mentre le legislazioni regionali recepiscono le istanze derivanti dal fitto dibattito nelle sedi scientifiche, politiche e professionali, convergenti verso la partecipazione, la pubblicizzazione dei procedimenti, la sussidiarietà interistituzionale, la distinzione tra contenuti strutturali e programmatico-regolativi, la prevalenza della riqualificazione sull'espansione.

Tutte istanze, quelle accennate, che, pur imprescindibili, hanno generato normative procedurali e articolazioni di contenuto dei piani di grande complessità; ne deriva che le compagini politico-amministrative locali, coscienti del grande sforzo e della tenacia necessari per conseguire risultati nella pianificazione, si accingono al piano con svogliatezza, di rinvio in rinvio.

La tendenza a disciplinare la complessità della pianificazione spaziale dettagliandone tutti i passaggi, con la prevalenza dell'apparato vincolistico su quello propositivo, ha trasformato la pianificazione stessa in un esercizio essenzialmente burocratico.

Si è così imposta l'alternativa di procedere per obiettivi legati alle risorse finanziarie, in modo da connettere direttamente le azioni previste dal piano con la loro sostenibilità e attuabilità.

Anche a questi motivi si deve l'affermarsi della Pianificazione strategica, di cui più specificamente si tratta nel seguito, ma alla quale accenniamo in questa sede per le sue importanti relazioni con la pianificazione territoriale-urbanistica.

Venendo alla pianificazione territoriale metropolitana, occorre chiedersi: preso atto della coincidenza del territorio della CM con quello provinciale, i contenuti, la forma e l'iter di approvazione del Piano territoriale metropolitano devono restare quelli del Ptcp? Oppure, anche in questo caso, l'avvio delle CM può rappresentare l'occasione per una revisione del significato e della configurazione del piano di area vasta a cominciare dal Piano territoriale metropolitano?

La risposta ai due quesiti richiede una breve analisi dello stato attuale di diritto e di fatto riferito al Ptcp. Contenuti e iter di formazione del Ptcp sono disciplinati dalle leggi urbanistiche regionali. In via generale le province devono inquadrare il Ptcp nelle linee di sviluppo individuate dal Piano territoriale regionale.

Secondo la maggior parte delle leggi urbanistiche regionali dell'ultima generazione, la pianificazione territoriale:

- assume caratteri di globalità, in quanto disciplina con un sistema normativo e di vincolo tutte le attività pubbliche e private che implicano trasformazioni del territorio;
- deve garantire forme di pubblicità, di consultazione e partecipazione dei cittadini sugli obiettivi e le scelte di piano;
- si fonda sulla cooperazione interistituzionale, nel senso che tutti i soggetti istituzionalmente titolari di competenza in materia di pianificazione territoriale/urbanistica devono adottare metodi di cooperazione e di intesa con il coordinamento della regione;
- deve rispondere al principio della sussidiarietà, nel senso che tutti gli enti esercitano le competenze del proprio livello nell'ambito della finalità unitaria del governo del territorio;
- deve garantire il carattere della flessibilità attraverso la co-pianificazione, nel senso che ciascun livello può proporre, purché ben motivate, modificazioni del piano di livello sovraordinato;
- deve di norma distinguere i contenuti strutturali, con valore a tempo indeterminato, da quelli programmatici, modificabili e di durata coincidente con le fasi attuative del piano. La pianificazione mediante il Ptcp ha anche valore di atto di indirizzo della programmazione socio-economica: essa, partendo dal quadro conoscitivo del territorio,
- raccorda le previsioni dei piani di settore; dispone i contenuti, anche ai fini del dimensionamento (carichi insediativi), dei piani generali comunali;
- definisce: le misure per la prevenzione dei rischi da calamità naturali; gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico; l'assetto idrogeologico del territorio;
- tutela e valorizza i beni ambientali e culturali;



- recepisce gli strumenti di pianificazione e di tutela delle aree regionali protette e può individuare ulteriori zone nelle quali istituire aree protette di rilevanza locale;
- indica le infrastrutture e le attrezzature di interesse intercomunale e sovracomunale.

Alcune regioni specificano che il Ptcp ha valore e portata: di piano paesaggistico ai sensi del D.Lgs n. 42/2004; di piano di tutela nei settori della protezione della natura, dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali; di piano di bacino; di piano di parco e, in alcuni casi, di piano regolatore delle aree e dei consorzi industriali. In realtà il Ptcp non può avere il valore dei piani di settore suddetti, che sono invece elaborati e approvati da Enti e Autorità diversi dalla Provincia, la quale, quindi, si limita ad importarli sulla stessa base cartografica del Ptcp sovrapponendo strumenti eterogenei sui quali gli Enti e le Autorità (Autorità di Bacino, Enti Parco, Regioni, Soprintendenze per i Beni architettonici e per il Paesaggio) che li hanno redatti e ne sono responsabili esercitano una vigilanza diretta; come nel caso, ad esempio, dei piani generali comunali, che sono soggetti al parere di quegli Enti e di quelle Autorità proprio ai fini della conformità ai loro piani.

Il fatto, dunque, che la Provincia proceda, in sede di Ptcp, all'incrocio delle pianificazioni di settore, è proprio il segnale di una necessità di sintesi e di semplificazione in un sistema frammentato e pletorico.

Per tutti i piani territoriali e urbanistici è obbligatoria la Valutazione Ambientale Strategica introdotta dalla Direttiva CE n. 42/2001 e recepita prima da alcune regioni e poi dallo Stato con il T.U. Ambiente (D.Lgs n. 152/2006).

Il Ptcp, in conclusione, è uno strumento complesso che deve seguire una procedura di formazione e approvazione complessa. I tempi necessari per la conclusione del procedimento sono lunghi se i soggetti competenti o coinvolti sono efficienti; sono lunghissimi se, durante la strada, si verificano inciampi politici, indugi od omissioni imputabili alle cause più diverse.

Alla farraginosità dei contenuti e delle procedure si aggiunge la scarsa efficacia dei piani di area vasta, con la prevalenza del formalismo sull'operatività: il controllo di conformità del livello subordinato a quello sovraordinato diviene assorbente rispetto all'attuabilità e la concezione iconica del piano sostituisce quella dell'effettività.

Allo stato le regioni esercitano la c.d. potestà legislativa concorrente (con quella statale) in materia di pianificazione territoriale e urbanistica. Ciò implica che anche i contenuti e la procedura di approvazione dei Piani territoriali metropolitani dovranno essere normati da provvedimenti regionali.

Si tratta allora di pervenire alla definizione della forma di piano più efficace ed efficiente, quella che consenta alla CM di esercitare validamente le sue funzioni di programmazione e pianificazione non solo nella fase di formazione del piano, con la solerte costruzione di uno strumento agile, ma anche in quella di gestione, prefigurando l'agevole e tempestivo passaggio dal piano all'attuazione.

Ciò andrà fatto con norme semplici e chiare, evitando di ricadere nella macchinosità. Occorre consentire alle CM di esercitare una guida forte delle dinamiche di trasformazione territoriale, ponendole in stretta connessione con i problemi dello sviluppo.

Andrà innanzitutto chiarito in modo esplicito il rapporto verticale, quello tra la pianificazione metropolitana e gli altri livelli di pianificazione: per quanto riguarda quello verso l'alto, se il Piano territoriale metropolitano dovrà comportare riformulazioni e adeguamenti del Piano territoriale regionale, ciò dovrà essere possibile con efficacia e tempestività, utilizzando, per così dire, un binario preferenziale; quanto al rapporto verso il basso, va agevolato l'adeguamento del livello comunale a quello metropolitano non solo dal punto di vista procedurale, ma sul piano dei contenuti.

Su tale ultima questione è necessaria una riflessione franca: se va evitato il pedissequo trasferimento della complessità di contenuto e di procedura dal Ptcp al Piano metropolitano, va anche eliminata la lungaggine dell'altrettanto pedissequo adeguamento del piano comunale a quello metropolitano. Attualmente avviene che i comuni sono obbligati ad intraprendere, in nome di un'autonomia peraltro assai limitata in presenza di una dettagliatissima pianificazione sovraordinata, la strada dell'adeguamento del piano generale comunale al Ptcp. In realtà il Ptcp contiene norme sul dimensionamento, sui contenuti e sulla normativa dei piani comunali talmente puntuali da comportare un adeguamento precompilato e spesso del tutto meccanico. Se a ciò si aggiunge che spetta alla provincia l'approvazione del piano comunale – e che quindi essa non lo approverà se non sarà del tutto conforme al Ptcp – e che il piano comunale deve essere preliminarmente oggetto dei pareri degli Enti di settore ai fini della sua conformità ai rispettivi piani, emerge con evidenza che l'autonomia comunale viene severamente costretta. Ma si tratta del logico effetto della necessità di coerenza con un più ampio quadro programmatico; il vero danno è invece che un adeguamento pedissequo, e con limitatissimi margini di discrezionalità, avviene burocraticamente tra mille regole e costrizioni, e in tempi tali da evidenziare ancor di più la sproporzione tra impegno profuso e risultato ottenuto.



*Semplificazione
dei contenuti,
riduzione dei livelli
di pianificazione,
individuazione
delle competenze*





Integrazione tra pianificazione territoriale e quella strategica avendo chiaro il percorso da seguire

D'altra parte, nel caso della Campania, se, a dieci anni dalla legge n. 16/2004 sul Governo del Territorio, soltanto il 10% dei comuni della regione ha raggiunto il traguardo dell'approvazione del Piano Urbanistico Comunale, ciò avrà pure dei motivi. Ma è grave che la Regione, invece di trarre le conseguenze di tale intollerabile stato di cose, continui ad "innovare" periodicamente le normative nella pia intenzione di semplificarle, ma cedendo poi alla tentazione di ulteriori complessità e confusioni.

5. PROSPETTIVE PER LA CITTÀ METROPOLITANA

Da quanto detto, per essere propositivi, possono trarsi alcune indicazioni per dare alla CM la pregnanza istituzionale nella quale è necessario confidare in alternativa al pessimismo che diffusamente si percepisce.

Semplificazione dei contenuti e delle procedure. Riduzione dei livelli di pianificazione. Perché il lamentato stato di cose cambi occorrono chiarezza e determinazione; sono chiamati in causa la Regione e la Città metropolitana: la prima, nel legiferare sul Piano territoriale metropolitano, dovrebbe stabilirne la snellezza dei contenuti e la rapidità del procedimento di formazione e approvazione; la seconda dovrebbe, con lo Statuto e i Regolamenti, istituire procedimenti agili mediante uffici efficienti e personale motivato.

Il Piano territoriale metropolitano dovrebbe contenere un buon numero di prescrizioni direttamente operative, ad esempio sui siti marginali e inquinati, ma anche su progetti di valore strategico per il loro potenziale di sviluppo e di riqualificazione ambientale. Ai fini del coordinamento con le funzioni di competenza sulla gestione dei sistemi di trasporto e della mobilità, dovrebbe riconfigurare i nodi di trasporto gerarchizzandoli.

Il quadro dei siti naturali protetti, dei parchi e delle aree a rischio è ampiamente noto e approfondito e può essere direttamente trasferito nel Piano metropolitano; piuttosto occorrerebbe agevolare la progettazione e l'attuazione degli interventi, possibilmente senza attendere che i comuni riproducano prescrizioni e normative al loro livello.

L'incorporazione nel livello generale comunale di previsioni e prescrizioni sovraordinate dovrebbe essere implicita, senza ulteriori passaggi formali. Si potrebbe così lasciare al livello locale, organizzato per municipalità nella città capoluogo e per ambiti sovracomunali all'esterno, la pianificazione esecutiva delle aree problema di valore strategico, affidando alla CM il coordinamento e la sintesi, con forti poteri, delle competenze settoriali in materia di rischio idrogeologico, di aree naturali protette, di sicurezza, di riuso delle aree e degli impianti dismessi.

Va ricordato che il comma 11, lett. b), specifica che i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni; così come i comuni e le loro unioni possono delegare questo esercizio a strutture della Città metropolitana. La lett. c) dello stesso comma stabilisce poi la possibilità di costituzione di *zone omogenee per specifiche funzioni tenendo conto delle specificità territoriali, con organi di collegamento collegati agli organi della città metropolitana.*

Circa il riconoscimento degli ambiti sovracomunali, abbiamo ricordato che il Ptcp, nella sua precedente versione del 2003, ne individuava otto: il Flegreo, il Giuglianese, Napoli nord, l'Acerrano-Pomiglianese, il Nolano, il Vesuviano interno, il Vesuviano costiero, la penisola sorrentina. Tali ambiti sono caratterizzati da una prevalente omogeneità socio-economica e paesistico-ambientale; ciascuno di essi ha uno o due centri con diverso grado di dominanza: Pozzuoli, Giugliano, Casoria-Afragola, Acerra-Pomigliano, Nola, San Giuseppe Vesuviano e Castellammare sono comuni che, a parte la consistente dimensione demografica, svolgono un ruolo di riferimento nell'ambito della produzione e dei servizi, ma sono anche sedi amministrative e giudiziarie. Con il potenziamento conseguibile mediante azioni di riequilibrio, in una visione multipolare dell'area metropolitana, quei centri potrebbero raggiungere appieno il ruolo di città intermedie.

Integrazione tra pianificazione strategica e pianificazione territoriale. L'analisi delle disfunzioni accennate reintroduce il tema del rapporto tra pianificazione strategica e pianificazione territoriale-urbanistica e induce al riconoscimento del ruolo decisivo, ai fini dello svolgimento razionale delle funzioni che la legge attribuisce alla CM, della complementarietà tra le due pianificazioni viste come due facce della stessa realtà: l'una, quella dello sviluppo per obiettivi sulla base di risorse finanziarie; l'altra, quella delle implicazioni fisico-spaziali che il conseguimento degli obiettivi di tutela, di riqualificazione e di trasformazione riuscirà a configurare mediante le risorse finanziarie e le azioni appropriate.

Con le sue scelte per lo sviluppo attuabili mediante progetti e risorse, la pianificazione strategica può costituire una matrice di riferimento per la pianificazione territoriale/urbanistica, che da essa può trarre concretezza regolando il legame tra gli obiettivi e le azioni strategiche e la loro localizzazione spaziale. Da tale aggancio la pianificazione fisica può derivare



l'elasticità della pianificazione strategica, recependone l'adattabilità alle dinamiche sociali ed economiche; viceversa, la pianificazione strategica può avvantaggiarsi delle regole di una pianificazione fisica che ne riferisca le azioni alla specificità dei luoghi configurandole per qualità e quantità.

L'effettiva integrazione tra le due pianificazioni potrebbe, in sostanza, superare la connotazione velleitaria dei piani di area vasta dell'ultima generazione, che sembrano aver incorporato la concezione strategica, sbandierata nelle relazioni illustrative, nei loro contenuti strutturali, ma che mancano di effettività nell'ultimo anello della catena obiettivi - azioni - risorse. Ancora, l'integrazione tra le due pianificazioni potrebbe ancorare quella strategica al territorio e ai suoi luoghi identificando l'"atterraggio" delle risorse finanziarie e definendo per queste ultime forme preliminari al progetto.

Alle due pianificazioni andrà strettamente legata la gestione del sistema della mobilità e dei trasporti. Occorre puntare, in sostanza, ad una pianificazione integrata attraverso apparati di ufficio motivati e capaci, con l'attribuzione di responsabilità precise e tempistiche vincolanti.

È allora possibile ipotizzare un'attività di programmazione e pianificazione di piena competenza della Città metropolitana alla quale faccia riscontro un'attività attuativa e gestionale al livello di ambito sovracomunale: la CM elabora il Piano territoriale metropolitano, delle strutture di comunicazione, delle reti di servizi e delle infrastrutture e il Piano strategico con l'obbligo di integrarli strettamente, fino ad unificarli, approvando ogni tre anni il Piano strategico come programma operativo del Piano territoriale. Il Piano strategico andrà aggiornato annualmente tenendo conto delle disponibilità finanziarie e del parco progetti.

Poiché il Piano strategico costituisce atto di indirizzo per la CM e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni², è possibile prospettare una sorta di attuazione-gestione del Piano territoriale/strategico al livello di ambito sovracomunale mediante un "programma di ambito" che, sempre integrando i contenuti spaziali propri del Piano territoriale³ e quelli strategici, proceda ai piani e ai progetti attuativi in coerenza con le indicazioni e prescrizioni del livello metropolitano.

Anche su questo argomento va chiamata in causa l'integrazione tra pianificazione strategica e pianificazione urbanistica. Il terzo livello della pianificazione territoriale-urbanistica, quello attuativo (o esecutivo) è comune alla pianificazione generale e a quella di settore. Ma i piani attuativi costituiscono una famiglia numerosa ed eterogenea che risale a provvedimenti istitutivi distanti nel tempo e nella natura. Essi riguardano sia interventi additivi (edilizia residenziale, insediamenti produttivi) che di riqualificazione, sia ancora le operazioni complesse partenariali e concertate nelle loro molteplici forme, senza contare gli interventi di risanamento ambientale e di messa in sicurezza. Nel loro complesso si tratta di strumenti finalizzati sia allo sviluppo che alla riqualificazione: piani, progetti e interventi sono di competenza di Enti territoriali e di settore e sono disciplinati da procedure diverse, cui fanno seguito gli intricati iter per l'appalto una volta che i progetti siano divenuti esecutivi.

Va quindi rilevato che proprio il livello forse più proprio della concezione strategica è attualmente privo di un vero coordinamento, col risultato che la sua "strategicità" è inficiata dalla frantumazione e dall'incertezza del rapporto tra tempi del progetto e tempi del finanziamento. Piani e progetti esecutivi rientrano nelle competenze più diverse (comuni, Autorità di Bacino - Ambiti ottimali -, Protezione civile, Enti Parco) anche per quanto riguarda le fonti di finanziamento: se proprio è difficile ricondurre all'unità le competenze, deve almeno puntarsi al coordinamento nell'ambito di un disegno che dia coesione ad un sistema territoriale e ambientale frantumato e sconnesso per l'assenza o l'inefficacia della programmazione e della pianificazione così come espletate fino ad ora⁴.

I piani e i progetti che costituiscono la fase ultima della pianificazione rappresentano in realtà i tasselli di un mosaico, e in quanto tali essi devono formare una figura riconoscibile: le azioni con le quali la pianificazione si concretizza devono far parte di un quadro organico; e non solo nella fase della loro concezione, ma anche in quella dell'attuazione, secondo una scala di priorità che dipenda sia dalle urgenze che dalle risorse finanziarie disponibili. Quale problema è più strettamente legato all'integrazione tra pianificazione territoriale e pianificazione strategica?

Anche in questo caso è fondamentale che la CM si attrezzi al meglio per pianificare e poi



Piano territoriale-
metropolitano
e il tema della legalità

² Legge n. 56/2014, comma 44 lett. a).

³ La pianificazione territoriale generale può anche fissare vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano (legge n. 56/2014, comma 44 lett. b).

⁴ La questione della effettività dei piani strategici interseca, come è ovvio, il tema dei soggetti istituzionali coinvolti nei processi di pianificazione strategica e, con esso, il problema della confluenza delle scelte compiute con il piano strategico negli strumenti di pianificazione urbanistica. (F. Cangelli: *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 252).





La burocrazia
delle Regioni, Province,
Comuni è la prima vera
sfida da vincere

captare le risorse finanziarie, il cui ottenimento, soprattutto per le quote di provenienza europea, è subordinato alla competizione, in particolar modo tra le aree deboli dell'UE.

Piano territoriale metropolitano e legalità. L'area metropolitana di Napoli è purtroppo disseminata di "aree problema": siti marginali o contaminati, aree agricole incolte o in via di abbandono⁵, cave dismesse, opere incompiute, manufatti abusivi isolati o in ambiti più o meno continui. Aree apparentemente coltivate nascondono siti di accumulo di rifiuti tossici. Vanno poi considerate le zone a rischio elevato e molto elevato idraulico e idrogeologico da mettere in sicurezza, nonché la necessità di adeguamento alla normativa sismica sopravvenuta e ai criteri dell'efficienza energetica dell'enorme patrimonio edilizio.

La repressione dell'abusivismo ha avuto finora risultati del tutto insoddisfacenti per cause concomitanti che non è appropriato trattare in questa sede. Ma le tre leggi sul condono edilizio finora succedutesi hanno legittimato l'inaccettabile, generando peraltro nuove aspettative, mentre la farraginosità normativa non agevola la tempestività dell'azione repressiva. Discende da ciò che il tema della pianificazione e della riqualificazione, nelle aree infestate dall'illegalità, non è disgiunto da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza e che per il progetto credibile ed efficace di un territorio così difficile occorrono regole semplici e chiare per l'affermazione della legalità. Senza la quale i contenuti del piano, anche quelli prescrittivi, restano pie intenzioni nel progetto di un territorio sottratto al suo valore di bene collettivo.

In un'area del Paese in cui i pubblici poteri hanno perso il controllo del territorio, il ritorno alla cura dello stesso richiede un impegno sinergico e del tutto nuovo, visto il crescente aggravarsi del problema dovuto alla lunga mancanza di reazioni tempestive. Un impegno di tale portata, la nuova civilizzazione di vaste estensioni sottratte alla loro funzione sociale, assume di per sé la rilevanza di un progetto strategico basilare, propedeutico a qualsiasi intervento di rinnovamento o di realizzazione di nuove dotazioni infrastrutturali e di servizio.

Pianificazione induttiva. Le "aree problema" sopra elencate sono in gran parte note e raggruppate in grafici analitici nell'ambito di piani⁶. Manca però un quadro organico di interventi in grado di trasformarle in occasioni per la ricucitura di un contesto frantumato e casuale, cioè in punti di partenza per un'inversione di rotta: occorre fare di questi siti dei punti di attacco per integrare riqualificazione e sviluppo, riutilizzandoli come parchi nei casi di rinaturalizzazione e, quando possibile, per la realizzazione delle infrastrutture mancanti. A tale quadro progettuale complessivo, soggetto alle regole dell'Ente pubblico ma attuabile in un regime di partenariato pubblico-privato, dovrebbe collegarsi l'azione complementare a livello di ambito sovracomunale per la progettazione e gestione degli interventi puntuali.

La riqualificazione e la bonifica del territorio e dell'ambiente, gli interventi diffusi per la messa in sicurezza ai fini sismici e del conseguimento di un accettabile grado di efficienza energetica, la dotazione, il potenziamento o la razionalizzazione delle infrastrutture a rete e puntuali non possono conseguirsi mediante le generiche indicazioni del piano tradizionale. Esse devono essere disposte in un'autorevole sede decisionale sulla base di finanziamenti graduali, ordinati secondo una scala di priorità e in funzione della disponibilità nel tempo. Tutti i progetti, compresi quelli non più procrastinabili per ridare alla città capoluogo le funzioni e la dignità che le spettano (centro storico patrimonio UNESCO, zona occidentale, zona orientale, porto e logistica, periferie), devono essere organizzati nel disegno complessivo del piano territoriale/strategico, in modo che il rapporto tra i due livelli di piano, quello generale metropolitano e quello esecutivo/attuativo locale si corrispondano in modo biunivoco, dinamico e permanente.

È per questo che la CM o si configura come ente forte e autorevole o non è. La sua istituzione è per alcune realtà urbane del Paese, tra le quali certamente quella napoletana, l'ultima occasione per un recupero della qualità insediativa e ambientale: svilarla in un'operazione di trasformismo puramente nominalistico significherebbe conservare la stanca e paralizzante burocrazia dell'attuale triade Regione - Provincia - Comune.

I limiti dell'ente CM, purtroppo intrinseci alla legge istitutiva, sono ormai inevitabili, ma resta uno spazio da utilizzare al meglio per rendere incisiva la nuova istituzione, quello dello Statuto, che la Conferenza metropolitana deve disegnare a seguito del suo insediamento.

⁵ Tra il 1961 e il 2010 è andato perduto in Campania il 40% del territorio agricolo e, con esso, a prescindere dal valore delle produzioni, un'importante modalità di manutenzione del territorio (fonte: U. Baldini, *Atlante nazionale del territorio rurale nella prospettiva del programma per le aree interne*, CAIRE Urbanistica, 2013).

⁶ Gli impianti a rischio di incidente rilevante, le discariche e i siti contaminati sono noti alla Provincia e localizzati nelle tavole analitiche del Ptcp non ancora approvato; il Prae (Piano regionale delle attività estrattive) contiene la localizzazione e la schedatura delle aree di cava distinte per stato d'uso; i Piani di bacino definiscono dettagliatamente le zone a rischio idraulico e di frana e forniscono indicazioni per la loro messa in sicurezza.



CONCLUSIONI

Perché il nuovo ente possa svolgere un ruolo incisivo è necessario che esso acquisisca una fisionomia forte: la CM deve poter svolgere le sue funzioni senza aspettare gli altri, perché si tratta di funzioni proprie delle aree guida del Paese, quelle nelle quali si concentrano attività produttive e di servizio destinate a mercati e utenze di vasta portata, ad intere regioni del Paese e di altri paesi, in una competizione sempre più spinta che esige capacità di iniziativa ed efficienza. Ciò presuppone la tempestività dell'azione: una tempestività che non può essere condizionata dai tempi di una burocrazia per sua natura indifferente, che considera l'iter procedurale come fine a se stesso, in modo del tutto distinto dai risultati che quell'iter produce. E che sono alla fine ciò che conta.

Uno dei possibili passi verso la semplificazione e l'efficacia può senza dubbio riconoscersi, all'interno dei territori provinciali non metropolitani, nel superamento del piano del piccolo comune mediante un piano di ambito sovracomunale dal quale si passi poi direttamente all'attuazione mediante piani esecutivi e progetti; all'interno del territorio metropolitano, nel quale il grado di integrazione intercomunale è più accentuato, è invece possibile intravedere un'ulteriore semplificazione, quella consistente nel dare seguito alla pianificazione generale metropolitana con la pianificazione esecutiva e la progettazione al livello di municipalità – nel capoluogo – e, all'esterno di esso, di ambito sovracomunale.

Nel duplice livello indicato si articolerebbe l'intero iter che va dalla pianificazione generale, di competenza della CM, all'attuazione per territori parziali omogenei, in coerenza con la prospettiva di riservare all'organismo centrale la programmazione e agli ambiti locali il processo operativo-gestionale.

Il coordinamento, in un quadro di pianificazione organico, dei programmi e dei possibili progetti di bonifica, riqualificazione e potenziamento infrastrutturale, richiede una capacità operativa specifica, in termini di uomini e di mezzi, che unifichi in un quadro armonico programmi finanziati o finanziabili con risorse di diversa natura e diversa provenienza. Alla CM dovrà richiedersi un'attività di armonizzazione e sintesi, attraverso la permanente formazione di un quadro unitario dei siti, delle loro problematiche e delle loro potenzialità.

Tale innovazione rappresenterebbe una svolta significativa rispetto alla concezione tradizionale del frazionamento amministrativo e funzionale, in una visione di prospettiva fondata sulla struttura coesa della CM.

L'accennata ripartizione su due livelli, quello programmatico generale e quello attuativo-gestionale, andrà istituita e regolamentata, oltre che mediante l'inevitabile innovazione legislativa regionale, ricordando che atto essenziale del percorso istituzionale delle CM è l'approvazione dello Statuto. Questo, come già ricordato, *stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze...* (comma 10), regolando le modalità e gli strumenti di coordinamento per il governo del territorio metropolitano; disciplinando i rapporti tra i comuni che fanno parte della CM e *prevedendo anche (mediante convenzioni) forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree.*

Il tutto, naturalmente, garantendo l'integrazione tra pianificazione strategica – meno legata ai confini amministrativi –, pianificazione spaziale e pianificazione/gestione del sistema della mobilità e dei trasporti. ●

Loreto COLOMBO
colombo@unina.it



I livelli di competenza, la pianificazione, le norme, le regole, devono essere tutte azioni accompagnate da un grande progetto formativo

Loreto Colombo, architetto, è professore ordinario di Tecnica e Pianificazione urbanistica nel Dipartimento di Architettura dell'Università di Napoli Federico II. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche e di piani urbanistici generali e attuativi. Docente in corsi di Dottorato, Master e scuole di specializzazione, dirige CSE Journal online, rivista fondata sull'integrazione multidisciplinare della ricerca ai fini della compatibilità ambientale dei sistemi insediativi.



Le politiche mancate per i trasporti

di **ROCCO GIORDANO**

Per i trasporti nel corso degli anni è stato fornito un dibattito che schematicamente è stato segnato dai seguenti temi, che possiamo rappresentare come tappe del dibattito per definire le politiche di intervento.

La prima tappa è stata quella di definire le reti dei servizi, ci siamo preoccupati di ottimizzare percorsi, tipologie di autobus, frequenze, trascurando l'assetto organizzativo delle aziende che dovevano raccogliere e attuare piani di intervento. Nelle fasi successive quando abbiamo operato sulle aziende, ci sfuggiva il tema delle competenze. Il trasferimento delle competenze, dalle regioni, alle province ai comuni, senza alcun riordino del servizio orientati alle utenze, clienti ci ha portato alla fine a sommare le somme dei disavanzi delle aziende dei diversi centri di competenza.

Non senza trascurare gli aspetti normativi.

Abbiamo ritenuto che questa analisi trasportistica dovesse essere avulsa dal territorio, dalle dinamiche di spostamenti delle popolazioni e dei centri produttivi.

Abbiamo in pari tempo realizzato infrastrutture in ritardo notevole rispetto alle dinamiche di sviluppo con il risultato che quelle infrastrutture fossero "superate" dagli eventi. In molti casi le infrastrutture realizzate sono state orientate all'estetica, come nel caso della Linea 1 della Metropolitana di Napoli, ove vengono ammirate le stazioni ma non ci sono le risorse per comprare i treni necessari per un esercizio di tipo metropolitano.

Quelle che oggi vengono registrate come esternalità sono di fatto maggiori costi per servizi di trasporto dovuti alla mancanza di alternative competitive al trasporto stradale.

Gli anelli che mancano anche sul piano scientifico, che sempre più spesso assumono posizioni «protettive» rispetto al decisore politico, sono:

- la protezione legislativa dell'offerta (condizioni di monopolio) è stata adottata sotto varie forme;
- la spinta alla *deregulation* a livello europeo è stata importata in Italia trasferendo le esperienze del mondo anglosassone su un impianto normativo non adeguato e questo ha avuto come effetto che si è prodotto un ampio dibattito ma con scarse applicazioni.

Il punto è che l'impianto legislativo italiano è a maglie molto larghe rispetto a quello anglosassone, determinando molto spesso interferenze e applicazioni delle norme a «misura» delle finalità.

A questo si aggiunge che la politica fiscale è stata adottata secondo il principio della capacità a pagare ed è servita a reperire risorse, non per il finanziamento delle infrastrutture, ma prevalentemente a sostegno dell'esercizio dei servizi, impoverendo il Paese sul piano degli investimenti e appesantendo la gestione delle aziende e delle imprese.

I risultati che registriamo sono costi operativi e sociali elevatissimi e distorsioni di sistema di difficile correzione, con l'effetto di una produttività economica di sistema sostanzialmente orientata ad un *trend* sempre più decrescente (la velocità commerciale dei veicoli si abbassa sempre di più ed aumenta il costo orario dei viaggi).

Sul piano scientifico i temi di politica dei trasporti vengono affrontati su base concettuale solo teorica, con scarsa capacità applicativa.

L'analisi operata si ritaglia uno spazio tra due concezioni prevalenti e contrapposte:

Le infrastrutture ci sono. È compito dei Governi e del *management* saperle usare al meglio. Lo sforzo è indirizzato alla ricerca di un efficace sistema dei prezzi per la ricerca di un equilibrio tra domanda ed offerta. In questa logica il tema delle infrastrutture scompare, quello della mobilità si scolora, rimane centrale il ruolo del trasporto su gomma e la sua tassazione (*pricing*). Quello del *pricing* negli anni passati è stato utilizzato come elemento strumentale per creare condizioni di equilibrio tra domanda ed offerta, sostituendo in questo modo le necessità di realizzare infrastrutture con una politica, e di utilizzare quella esistente attraverso una politica dei prezzi, tariffe per determinare una limitazione della domanda.

Una seconda corrente di pensiero rifiuta aprioristicamente che il prelievo di risorse da un settore - mondo dei trasporti - ad un altro sia un approccio percorribile: ad esempio che una parte del 6% del Pil, che è il prelievo fiscale dal settore del trasporto su gomma, sia direttamente finalizzato alla realizzazione delle infrastrutture.

In questo perimetro definito dalle tesi contrapposte sulle politiche infrastrutturali si è sviluppata una analisi laica dei rapporti di medio-lungo termine tra dimensione della mobilità e crescita dei sistemi economici macro territoriali, considerando l'accessibilità e la connettività delle reti i punti centrali delle valutazioni che abbiamo più volte richiamato e da sempre sono diventati temi urgenti da affrontare.

Il punto cruciale sono i nodi urbani o quelle che noi abbiamo definito le piattaforme della



Il prelievo fiscale dal settore dei trasporti su gomma è 6% del PIL. Poco viene destinato alle politiche della mobilità





*Un osservatorio
sulla mobilità
è priorità strategica*

mobilità urbana. Il peso degli scambi in ambito metropolitano entro un raggio di 50 km su rete autostradale è elemento chiave per definire le prime priorità.

L'appesantimento che troviamo nello spostamento delle persone e delle merci man mano che ci avviciniamo alle città italiane di medio-grandi dimensioni è la testimonianza che il sistema infrastrutturale non presenta una rete con livelli di servizio gerarchizzati.

O meglio: a fronte di una rete autostradale ritroviamo all'interno una rete scarsamente connessa, un territorio difficilmente accessibile, con una caduta «verticale» della velocità commerciale, aumento di congestione e dei livelli di insicurezza.

LE POLITICHE DA ATTUARE

Le politiche dei trasporti ai diversi livelli di governo, centrale, regionale e degli altri Enti locali, sono oggi sempre più orientate ad internalizzare le politiche del territorio. Negli atti istitutivi dell'Area metropolitana viene assegnato ai trasporti un ruolo fondamentale sia per la mobilità dei viaggiatori che per le merci.

Il miglioramento delle accessibilità del territorio e della connettività delle reti sono i punti rilevanti delle politiche di intervento che devono trovare la loro sintesi nel programmare e realizzare le opere che servono e che possono essere realizzate in tempi di medio periodo, sotto il vincolo delle risorse finanziarie disponibili.

Le scelte degli ultimi anni come abbiamo descritto hanno voluto preferenziare le grandi opere con scarsa attenzione al capitale delle reti esistenti.

La seconda priorità di intervento è la gestione dei servizi da elevare a standard operativi rispondenti ai livelli di efficienza per le aziende e di efficacia dei servizi a favore degli utenti.

Il programma di innovazione sul piano della programmazione e gestione dei servizi richiede allo stesso tempo una forte innovazione nelle politiche di intervento che devono essere attuate non nella logica congiunturale ma strategica e di formazione dei quadri dirigenti preposti alla loro attuazione.

Allo stato attuale sia sul versante delle infrastrutture, che della gestione dei servizi di trasporto passeggeri e merci, l'Area Metropolitana di Napoli presenta dei forti vincoli dovuti alla difficoltà di fare sistema ed alla finalizzazione delle risorse finanziarie disponibili. Vincoli che possono essere superati se l'ottica con la quale si guarda questo settore non è quello del "microscopio", ma con politiche di intervento che abbiano respiro di politica economica per coniugare l'esigenza di un territorio da riparare con il risanamento delle aziende ed una governance che sia capace di riportare ad unitarietà le politiche decisionali.

Occorre un Osservatorio sulla mobilità da istituire nel quadro degli orientamenti strategici volti a sostenere il processo di crescita economica del territorio, attenuandone gli squilibri posti in primo luogo dalle tendenze demografiche e dalle differenze territoriali, perseguendo l'obiettivo di parificare i livelli di vita tra le varie parti del territorio pur favorendo la coesistenza di modelli diversificati di sviluppo. ●

Rocco GIORDANO
rocgior@libero.it

***Rocco Giordano** è laureato in Economia Marittima all'Istituto Universitario Navale di Napoli. Nel 2004 gli è stata conferita la laurea Honoris Causa in Scienze dei Trasporti presso la Costantinian University di Providence (Usa). Direttore della sede di Napoli e responsabile degli Studi Economici del Csst dal 1978 al 2006, ha diretto la Rivista Scientifica «Sistemi di Trasporto». Ha coordinato e diretto innumerevoli studi di settore a livello nazionale ed internazionale. È autore di oltre 100 pubblicazioni apparse sulle principali riviste specializzate del settore. Già consulente del Comitato Centrale Albo Autotrasportatori per Studi, Ricerche e Sicurezza e Coordinatore del Piano Nazionale della Logistica e del Patto della Logistica. È Direttore editoriale della Rivista on-line «Sistemi di Logistica».*



La pianificazione strategica per la Città Metropolitana

di PIETRO ROSTIROLLA

Nella terza parte del Lavoro si è inteso affrontare il tema della pianificazione strategica di lungo periodo prevalentemente sotto l'aspetto metodologico, mentre le proposte finalizzate allo sviluppo locale hanno riguardato esemplificazioni di possibili interventi a costo zero realizzabili nel breve periodo, in grado di abbattere diseconomie esterne e impattare positivamente sugli obiettivi dell'Amministrazione.

Della pianificazione strategica in termini di contenuti e dei suoi legami con la pianificazione territoriale se ne è ampiamente occupato il prof. Colombo nella prima parte del lavoro. Per poter sviluppare correttamente un tale esercizio di pianificazione occorre disporre, oltre che della capacità di indirizzo basata su di una "visione" politica di lungo periodo, anche di adeguate capacità organizzative e tecniche nonché di elevate disponibilità finanziarie.

Quanto alle capacità tecniche, la Città metropolitana deve poter contare su di un adeguato supporto fornito da un efficiente **Ufficio di Piano**, dotato delle necessarie competenze interne, eventualmente integrate da apporti esterni, possibilmente provenienti da università e centri di ricerca pubblici così che all'interno di un rapporto di collaborazione istituzionale possano essere forniti a costi estremamente contenuti.

Un primo esempio di pianificazione strategica che al suo interno può contenere anche una serie di interventi immediatamente realizzabili e sostanzialmente a costo zero per l'Amministrazione è dato dal **PAES, Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile**, piano che deve essere redatto da tutti i Comuni che hanno aderito all'iniziativa comunitaria Patto dei Sindaci, piano che molto più efficacemente può essere redatto alla scala di area vasta, cioè di CM, piuttosto che di singolo comune.

Quanto alle risorse finanziarie, la Legge costituzionale n. 3 del 2001 indica, tra l'altro, le Città Metropolitane come **enti dotati di autonomia finanziaria** di entrata e di spesa, con risorse autonome, un proprio patrimonio e con la possibilità di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie; le Città Metropolitane dispongono inoltre di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio.

Il timore è che l'autonomia finanziaria, pur se associata ad un non facile incremento dell'efficienza gestionale, non sia tuttavia in grado di produrre le ingenti risorse necessarie a sostenere un piano strategico, cioè un piano a sua volta capace di produrre, in termini di trasformazioni urbane, risultati tali da qualificare realmente il territorio come una vera "Città metropolitana". Qualunque sia l'ammontare delle risorse finanziarie pubbliche che si renderanno disponibili e il concorso di capitali privati per cofinanziare gli interventi, si renderà comunque necessario un sistema di regole e strumenti di supporto alle decisioni che assista il pianificatore nelle diverse fasi in cui può essere articolata la formulazione di una pianificazione strategica: dalla visione, all'idea strategica, alla programmazione delle risorse finanziarie in aggregati il più possibile omogenei al loro interno, alla selezione degli interventi, al piano di gestione.

A tal fine, tra i vari strumenti a disposizione, viene illustrato, con alcune esemplificazioni, un Sistema di Supporto alle Decisioni (SSD) basato su tecniche di programmazione matematica multi-obiettivo in grado di assistere il pianificatore sia nella fase di generazione del programma di spesa delle risorse disponibili che di sua valutazione, in modo da selezionare quella allocazione delle risorse tra le diverse tipologie di spesa che realizza il miglior compromesso possibile tra gli obiettivi perseguiti. Un analogo SSD può assistere il pianificatore nella selezione degli interventi con cui realizzare il Piano a lungo termine che dà attuazione alle scelte contenute nella programmazione della spesa; sempre con lo stesso SSD potranno essere selezionati gli interventi che, all'interno del Piano a lungo termine, siano da realizzare prioritariamente nel breve medio termine. Il ricorso ad un unico SSD nelle diverse fasi della pianificazione agevola il decisore non tecnico a padroneggiare gli aspetti metodologici e ad assumere decisioni consapevoli e trasparenti.

Il proposto Sistema di Supporto alle Decisioni viene esemplificato con una applicazione svolta nel 2009 con riferimento al "Grande Programma per il Centro Storico di Napoli", un programma varato dal Comune nel 2007 e avente per obiettivo quello di innescare un processo di riqualificazione che coinvolgesse l'intera città attraverso il recupero del suo centro storico, iscritto nella lista del patrimonio dell'Umanità dell'Unesco dal 1995.

A tal fine è stato impiegato un sistema di supporto alle decisioni articolato in due fasi strettamente interrelate: la prima, con l'obiettivo di definire l'allocazione delle risorse a disposizione, circa 500 milioni di euro, tra le varie tipologie omogenee di spesa previste, così da ottenere degli impatti soddisfacenti sui 15 principali obiettivi considerati rilevanti all'interno del Grande Programma; la seconda, volta ad individuare il set di interventi da inserire nel GP per ogni tipologia di spesa precedentemente individuata, nel rispetto del vincolo sull'ammontare di risorse a quella tipologia assegnate nella prima fase.



*Un sistema di supporto
alle decisioni
per attuare
la pianificazione
strategica*





*Le criticità diffuse
costituiscono le somme
dei problemi.
Un cambio di passo
per il futuro*

Come è noto, quell'esperienza di pianificazione fu interrotta per esser venute meno le disponibilità finanziarie per cui i valori riportati nell'esemplificazione sono il risultato di nostre simulazioni e non di scelte dell'Amministrazione.

Il processo in atto di riordino degli enti locali riguarda sia le aree fortemente urbanizzate, caratterizzate dalla presenza di una città dominante, la Città Metropolitana, che le aree con una presenza diffusa di piccole e medie città potenzialmente in grado di costituire una Unione di Comuni che si configuri come una città rete. Per entrambe le tipologie di aree lo sviluppo locale richiede la formulazione di una pianificazione strategica di lungo periodo all'interno della quale collocare anche gli interventi di breve periodo realizzabili con le risorse finanziarie disponibili.

Per quanto riguarda gli interventi di breve periodo, sono state formulate talune proposte esemplificative di interventi che sono in sostanziale equilibrio finanziario per l'Amministrazione che li realizza, sia perché interventi di tipo soft, praticamente a costo zero, o perché gli investimenti hard possono trovare copertura nell'apporto di risorse esterne, in particolare private in una logica di partenariato pubblico/privato.

Nell'esemplificazione di possibili interventi realizzabili nel breve periodo, a risorse date, si è cercato di tenere distinte le due diverse situazioni, quella delle CM a forte concentrazione urbana come Napoli e quella delle città a rete, maggiormente presenti nelle cosiddette aree interne; la distinzione a volte riguarda solo la scala dell'intervento e la sua rilevanza relativa, essendo spesso utilmente realizzabili in entrambi i contesti. Tali interventi non richiedono significative risorse finanziarie ma necessitano solo di adeguate capacità organizzative e gestionali da parte degli organi di governo locale.

Gli esempi proposti di possibili interventi in sostanziale equilibrio finanziario e con rilevanti ricadute sulla qualità urbana di una Città metropolitana, hanno riguardato:

- mobilità urbana: valorizzazione del ruolo del trasporto pubblico individuale;
- riqualificazione urbana con finalità di sostegno all'edilizia e all'attrattività turistica;
- elaborazione di un Piano Energetico metropolitano finalizzato al risparmio energetico e alla valorizzazione delle fonti rinnovabili locali;
- sviluppo socio-economico: sostegno alla auto imprenditorialità e alle piccole imprese attraverso progetti di microcredito e di microfinanza.

Per quanto riguarda le Unioni di Comuni, aggregazioni che riguardano prevalentemente le cosiddette aree interne, troviamo alcune criticità molto diffuse, criticità che spesso coesistono anche in contesti che si caratterizzano invece per il prevalere di aspetti positivi legati al patrimonio ambientale e culturale nonché alla valorizzazione di prodotti agricoli tipici.

A titolo esemplificativo, sono state affrontate e proposte possibili soluzioni relative a criticità del tipo:

- presenza diffusa di terreni marginali, abbandonati o incolti;
- scarsa inclusione sociale di lavoratori immigrati;
- difficoltà di accesso al credito e all'autoimprenditorialità;
- forte presenza di imprese agricole marginali destinate ad uscire dal mercato.

Siamo sempre nel campo di possibili esemplificazioni; queste potrebbero essere molto più numerose e probabilmente anche più interessanti ma ci siamo limitati a quelle su cui personalmente si è avuto occasione di lavorare e di riflettere. ●

Pietro ROSTIROLLA
rostirol@unior.it

***Pietro Rostirolla** è professore ordinario di Politica economica presso il Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale". È stato direttore del Dipartimento di Scienze Sociali de L'Orientale, presidente di Corsi di Laurea, coordinatore di progetti di ricerca interuniversitari, presidente di Consorzi di ricerca e di società di trasporto pubblico locale. È autore di numerose pubblicazioni sui principali temi dell'economia pubblica e della pianificazione territoriale, dalla regolazione dei servizi pubblici alle tecniche di valutazione a supporto delle decisioni, con particolare attenzione ai progetti complessi che richiedono la partecipazione attiva di più operatori.*



Città Metropolitana. Molti dubbi e poche certezze

di ERNESTO MAZZETTI

Questo nostro incontro può essere scandito in due momenti diversi, interconnessi ma distinti. Il primo si riferisce alla presentazione del volume *Città metropolitana. Occasione per riparare il territorio*.

È un testo frutto d'un lavoro assai serio. Ben si colloca in un filone di studi che nasce da tempi ormai lontani e che ha sedimentato una vasta bibliografia. Penso al lavoro di Alberto Aquarone del 1959; alle ricerche di Roberto Cagliozzi e altri per la Svimez dei primi anni 60 del secolo scorso; alla serie di lavori germogliati nell'ambito del Centro studi facente capo alla rivista "Nord e Sud" di Francesco Compagna dagli anni '70 fino agli '80. E a tanti altri scritti parimenti meritevoli di un cenno.

I principali lavori accumulatisi in questo filone di ricerche si sono mossi in una doppia direzione. Anzitutto, con criteri e metodi delle discipline geografiche ed urbanistiche, hanno indagato per definire la più corretta delimitazione dell'area l'area metropolitana cui attribuire il toponimo Napoli: e, in questo spazio, approfondito la dimensione dei problemi antichi e nuovi che s'imponevano e s'impongono su economia e territorio.

Al percorso analitico si è quindi fatto seguire, di solito, la riflessione propositiva: cosa fare per mettere ordine urbanistico e garantire sviluppo economico in questo "soggetto metropolitano".

Gli autori di questo nuovo volume lavorano nello stesso ambito di ragionamenti e con i medesimi obiettivi. E lo fanno con la maestria che è loro conferita dalla lunga esperienza di ricerca nei rispettivi ambiti: urbanistico per Loreto Colombo; trasportistico per Rocco Giordano; economico per Pietro Rostirolla. Hanno in più un nuovo riferimento istituzionale: la Città metropolitana. Oggetto ancora misterioso, quando fu inserito nella Carta Costituzionale con la modifica del titolo V nel 2001. Meno misterioso da quando inserito nel riordino amministrativo di cui alla legge 56 del 2014. Meno misterioso, ma certamente ancora nebuloso.

Il volume del quale oggi parliamo intende definire gli obiettivi prioritari che la nuova articolazione amministrativa dovrebbe darsi.

Loreto Colombo, con ricchezza di riferimenti storici e raffronti con altre realtà europee, indica come procedere ad una rinnovata pianificazione del territorio.

Rocco Giordano ripercorre reti e punti dell'infrastruttura trasportistica metropolitana e regionale, individuando vuoti e cesure da colmare in una rinnovata politica di accessibilità agli spazi del territorio, in rapporto a finalità di sviluppo.

Pietro Rostirolla delinea gli obiettivi di interventi finalizzati allo sviluppo, ponendo un particolare accento agli effetti propulsivi, nell'ambito della pianificazione strategica, del recupero e della messa in valore degli ambienti storici e dei beni culturali.

Sono tutte ricette estremamente razionali, motivate con dati e ragionamenti di forte spessore. Nel loro insieme delineano ciò che può definirsi il "desiderabile" per la neonata Città metropolitana.

Purtroppo – e qui entro in quello che ho definito all'inizio il secondo momento del nostro incontro – se esaminiamo con realismo la realtà attuale, istituzionale, economica e territoriale, ci tocca constatare che il percorso tra il desiderabile e il possibile non solo è assai lungo. Ma anche impervio.

Partiamo da un primo dato. La storia economica, territoriale e sociale della Campania ci ha palesato nell'ultimo quarantennio soprattutto fenomeni involutivi: la forte de-industrializzazione; il rafforzamento dello squilibrio territoriale tra una linea costiera caratterizzata da addensamenti progressivi di insediamenti, spesso tra loro conflittuali nella suddivisione degli spazi, e una rarefazione di funzioni e popolazione nelle aree più interne; il progressivo rafforzamento di sistemi criminosi che devastano il tessuto sociale ed inquinano l'economia. Dando vita alle dieci Città metropolitane, sostitutive delle altrettante Province aventi a capoluogo le maggiori città italiane, il governo ha inteso soprattutto ottimizzare competenze e ridurre costi della politica eliminando l'elezione diretta dei componenti dei Consigli provinciali. Quanto a mettere ordine su territorio, trasporti e ambiente, ogni Città metropolitana dovrà farlo con propri mezzi, uomini e risorse. Soprattutto contando sulla qualità delle proprie rappresentanze politiche e sull'efficienza dei propri apparati burocratici; in una dialettica con Regioni e Comuni che sarà in grado di conseguire il massimo dei benefici nella misura in cui saprà esprimere sinergie con il massimo della coesione. Altrimenti incomberà un destino di immobilismo e regresso.



*Il percorso
tra il desiderabile
e il possibile è assai
lungo ed impervio*

* * *





I cittadini continuano a percepire la propria identità legata al proprio paese di nascita

Nel caso di Napoli Città metropolitana è fin troppo facile avvedersi che essa deve misurarsi con una cospicua eredità di problemi incancreniti. Dubito che potrà farlo. Temo che lo farà malamente.

Non è pessimismo, ma ragionata valutazione. Prescindo dalle procedure per mettere in funzione il nuovo organismo, che definirei farraginose: il che riguarda l'insieme delle dieci Città metropolitane previste dalla legge 56. Non è un buon segnale che quasi tutte le altre Città metropolitane hanno già provveduto a dotarsi dello Statuto, mentre la napoletana ancora non l'ha fatto.

Nello specifico napoletano, il ragionato pessimismo deriva anche dalla valutazione delle capacità dei personaggi che dovranno gestire tale organismo. Alla luce di esperienze vissute dalle comunità locali, in primis da quelle del capoluogo in anni recenti, ritengo lecito avanzare dubbi.

Nei 92 sindaci componenti l'assemblea della nostra Città metropolitana avrei difficoltà a intravedere qualche figura rapportabile a quella dei "cento uomini di ferro" il cui avvento auspicava il compianto Guido Dorso come fattore primario di rinascita del Mezzogiorno.

M'attengo piuttosto a qualche dato geografico e urbanistico. Perché quella di Napoli è la provincia italiana più densamente popolata: oltre tre milioni di residenti affollati in 92 comuni che coprono 1.171 kmq, includendo due aree vulcaniche. Non c'è spazio per un riordino efficace.

Carlo I di Borbone volle a Caserta la sua nuova reggia, e fu lungimirante nell'indicare l'espansione della capitale, già allora congestionata, verso la piana a nord ovest di Napoli. In linea d'aria solo venti chilometri separavano (e separano) il vecchio palazzo reale di Napoli dal nuovo palazzo di Caserta, entrambi inclusi nell'unica provincia di Terra di Lavoro, quella che Plinio definiva Campania Felix.

Fu dannosa la scelta, adottata nel dopoguerra, di dividere questo territorio. C'è unitarietà di problemi nel vasto spazio in cui vanno comprese le aree di Caserta e Cava dei Tirreni, di Nola e Sorrento. Agglomerato caotico, connotato di malessere pur se racchiude splendori.

Oggi il vero confronto non è tra città - Napoli ed altre europee affacciate sul Mediterraneo -; ma tra aree metropolitane. Ve ne sono in Europa e altrove che gestiscono complessità urbanistiche e sociali rapportate a decine di milioni di abitanti. E singole città in Cina e America Latina superano i cinque milioni di residenti. Sarebbe bello saper ben gestire la nostra area, di soli tre milioni.

Oggi sospetto che sia fatica vana pianificare la Città metropolitana di Napoli tenendo fuori l'orizzonte casertano. Temo che avremo un "carrozzone metropolitano", mentre continuerà a regnare disordine, non solo urbanistico, sull'intero spazio di questa Campania sempre più infelix!

La storia del governo del territorio in Campania appare costellata di occasioni mancate e scelte improvvide. Qualsiasi scelta che possa risultare incisiva, quindi tale da alterare lo status quo di spazi di dimensione comunale, comprensoriale, o di attività pregresse in tali spazi ubicate, e quindi coinvolgere interessi di singoli e di gruppi, è destinata a determinare un certo numero di scontenti. Dunque controproducente per quegli esponenti politici che, investiti di responsabilità di governo del territorio, ritengono profittevole massimizzare i consensi, piuttosto che rischiare la crescita dei dissensi.

* * *

Il tema del riordino amministrativo è tutt'altro che nuovo. Per quanto complesso, credo sia poco sentito dalla gran parte dei cittadini. I quali percepiscono la propria identità legata al luogo di nascita, paese o città. Al più, si sentono meridionali o settentrionali. E se va bene, italiani.

Non si ha piena consapevolezza che dal modo in cui il tema del cosiddetto ritaglio amministrativo, e della connessa ripartizione di poteri tra Stato ed enti territoriali, è stato affrontato nel passato e lo si affronta nel presente dipendono criteri e costi di gestione del territorio sul quale viviamo, assicurandoci ordine e benessere in misura maggiore o minore.

La questione dell'ordinamento amministrativo è sempre balzato in evidenza in occasione dei grandi rivolgimenti politici. Lo è stato quando l'Italia divenne un regno unitario. Poi quando il regime fascista modificò confini e competenze di enti locali. È infine accaduto all'avvento della Repubblica. I Padri costituenti istituirono subito le Regioni a statuto speciale per sedare umori separatisti nelle isole maggiori e nelle terre di confine. Rimandarono l'avvio di quelle a statuto ordinario, che nacquero nel 1970. E nacquero con vizi d'origine, soprattutto per quanto riguarda la delimitazione dei rispettivi territori. I Padri costituenti, come ben si sa, non ebbero tempo di approfondire la questione. Si limitarono ad acquisire una ottocentesca ripartizione avente solo scopi statistici, quella operata dal sen. Correnti e dal prof. Maestri quando il Regno aveva ancora capitale a Firenze. Infine nel 2001, quando il "vento del Nord" soffiava a favore del federalismo, modifiche al titolo V della Costituzione rafforzarono



l'autonomia delle Regioni e istituirono le Città metropolitane. Frettolosa, maldestra, foriera di pressoché irrecuperabile deficit della finanza pubblica, nella misura che determinò il moltiplicarsi di centri di spesa incontrollati.

Ora, il tema dell'ordinamento amministrativo si è riproposto soprattutto in ottica di contenere le spese della politica. Anche stavolta occorre andare di fretta: la legge Del Rio porterà forse qualche risparmio, ma probabilmente creerà qualche nuovo problema. O non determinerà la soluzione di problemi vecchi.

Ci si è resi conto che la crisi che il Paese attraversa, economica, ma anche politica ed istituzionale, richiederebbe grandi rivolgimenti, quali quelli già vissuti nella nostra storia. Inducendo ad un incisivo riordino delle strutture amministrative. Da qualche anno la Società Geografica Italiana ha avviato un approfondimento su questi temi, formulando proposte molto innovative. E proprio perché tali, dubito che abbiano corso.

In sede europea la questione della gestione di "aree vaste" è stata oggetto di analisi e proposte. Le ha richiamate nel suo saggio il prof. Colombo. Da decenni si accumulano esperienze al riguardo in altri Paesi: dagli Stati Uniti, alla Francia, alla Germania.

Prende sempre più corpo la valutazione che l'attuale ordinamento regionale, moltiplicando centri di spesa non controllabili, stia mandando a picco il bilancio dello Stato a vantaggio di pochi e a danno di tutti, troppo tassati e mal trattati. Anche perché ogni ente genera sul territorio aziende e società: pare per un totale di oltre quindicimila. Anche un presidente di Regione, come quello della Campania, Stefano Caldoro, ha detto e scritto che l'attuale sistema regionale "così non regge", perché ha moltiplicate funzioni, dilatati i bilanci e con essi il debito.

* * *

Tante sono le occasioni perdute per conferire alla maggiore città del Mezzogiorno, Napoli, un volto e un ruolo che ne facessero una metropoli europea, prima ancora che una meta turistica, attrattiva per ciò che resta delle sue ricchezze monumentali e ambientali ed anche per il radicamento nell'immaginario turistico di quei tratti, ancorché meno gratificanti, che corrispondono ad uno stereotipo "pittresco".

Credo si debbano imputare colpe imperdonabili alle classi dirigenti napoletane per aver lasciato imbruttire la città nel degrado di monumenti, nel disfacimento di strade, nelle insufficienze dei trasporti e altri servizi pubblici. Ancor più gravi le colpe di aver finora sprecato, in diatribe su progetti, modi e tempi, l'opportunità di riutilizzare per nuove funzioni, trasformandoli in luoghi di attrazione alternativa per residenti e visitatori, i vasti spazi rappresentati dalle aree industriali dismesse ad oriente e levante della città.

Entrano sempre in gioco vischiosità ideologiche, pregiudizi, sovente frutto di incompetenza. Ogni istanza di modernizzazione dei sistemi e delle strutture, s'arena nell'impatto con un'opinione pubblica sovente condizionata da disinformazione colposa e dolosa originata da soggetti politici locali e gruppi di pressione. Eccesso di leggi e procedure burocratiche contribuiscono, in oggettiva complicità, a determinare la piaga dell'abusivismo. Tristi primati della Campania

La questione vera, e grave, è il fallimento delle scelte urbanistiche, e politiche, finora adottate per la ristrutturazione di Bagnoli, che avrebbe potuto, e ancora potrebbe, essere la via per una rianimazione dell'intero tessuto urbano di Napoli. Dal 1991, chiuse le industrie, cominciò il balletto dei progetti. Una "Bagnoli spa" a capitale statale avrebbe dovuto smantellare e vendere impianti e risanare l'area. Vendette poco, risanò pochissimo, spese tanto.

Una legge del 1996 ordinò il risanamento dell'intero litorale, ripristinando la linea di costa. Ma come rimuovere la colmata a mare costruita dalla ex Italsider? Costi enormi; e dove scaricare i materiali? E perché rinunciare al pontile esistente se può servire da passeggiata a mare? E la Città della Scienza che occupa parte della spiaggia? Dopo l'incendio che la distrusse, tuttora avvolto dal mistero circa responsabili e mandanti, gli ambientalisti la vogliono ricostruita lontana dal litorale. Insomma un'urbanistica pasticciata e improduttiva. Vent'anni di costoso immobilismo.

Ora il capo del governo Renzi ha espresso la volontà di occuparsene, inserendo nel decreto Sblocca Italia l'affidamento a commissari governativi del recupero di Bagnoli e della circostante area flegrea. Ma il Comune si oppone, lamentando un esproprio di poteri. Nuova diatribe. Altro tempo perduto. Si trascura che solo un'utopia proiettata nel tempo e spendibile a scala internazionale salverà Napoli dal declino economico, sociale, urbanistico. Ma forse la vera utopia è una nuova classe dirigente.

Potrei dilungarmi su altre occasioni sprecate; in tema di industrializzazione, di infrastrutture. Giustamente Rostirolla dedica molte pagine del suo scritto all'esigenza del recupero del centro storico. All'ottobre 2009 risale un programma che prevede 126 interventi per restauri di edifici, chiese, conventi, musei nella Napoli antica, con oltre 200 milioni già stanziati da fondi europei. Ma tra il progettare e il fare è cresciuto l'intervallo e, cosa più grave, si sono ridotti i fondi. Speriamo che l'occasione non risulti sprecata del tutto.



Tante le occasioni perdute per conferire all'Area Metropolitana di Napoli un ruolo nuovo





La nascita delle città metropolitane sarà una produzione di parole a mezzo di parole?

Un accenno è doveroso alla questione portuale napoletana; essendo lo scalo marittimo punto di riferimento d'ogni discorso sulla possibilità di Napoli e Campania di relazionarsi con l'Europa e il Mediterraneo. Vi sono al riguardo non pochi motivi d'allarme. Che sono interni al porto di Napoli. Ed esterni, a Roma e a Bruxelles. Beghe "condominali", i primi: l'avvio di nuovi progetti trova sempre chi s'opponi. C'è il rischio che opere che nel loro complesso configurerebbero il cosiddetto Grande Progetto proposto per lo scalo napoletano, s'arenino. A somiglianza di altre progettazioni susseguitesi negli anni, da quando in luogo dell'attuale Autorità portuale esisteva il Consorzio Portuale e, prima ancora, l'Ente Autonomo porto. Nell'immobilismo il porto di Napoli può affondare. Scavalcato da Salerno e Civitavecchia. E ritengo occasione sprecata anche che nulla si faccia per convertire ad usi turistici gli oltre due km del molo San Vincenzo, espellendo l'ormai inutile base della Marina militare; e nulla per riconvertire gli ex Magazzini generali sul molo Angioino!

Credo di aver detto abbastanza per illustrare le occasioni sinora perdute, tali da giustificare perplessità e pessimismo che, mio malgrado, sostanziano la mia esposizione. Sarebbe male enorme per Napoli e regione se anche stavolta l'avvento d'una novità, quale la nascita della Città metropolitana si riveli una produzione di parole a mezzo di parole. ●

Ernesto MAZZETTI
mazzetti@unina.it

Ernesto Mazzetti è professore ordinario di Geografia Politica ed Economica nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" dal 1990 e supplente nell'insegnamento di Geografia del Turismo nella medesima Facoltà dal 1998.

Città metropolitana non più sede di Sodoma e Gomorra

di **FRANCESCO KARRER**

Innanzitutto, complimenti agli autori per:

- a)** aver con capacità e tempestività "messo sul piatto" i problemi maggiori di questo nuovo ente;
- b)** per il coraggio di aver sfidato, da una parte il clima, da "calma piatta", che accompagna la nascita di questo nuovo ente locale; e, dall'altra, per aver affrontato un tema che è un po' uscito dal dibattito scientifico sia degli esperti di governo locale che degli urbanisti ed in genere dei pianificatori. Siamo lontani infatti dagli anni delle grandi "querelles" sulla nozione ed i significati di metropoli, aree metropolitane, regioni metropolitane, etc.

La metropolizzazione, oggi, è oggetto soprattutto di studio di chi fa i «ranking» delle città, di chi cioè delle città misura l'attrattività e la competitività in base a elementi ad un tempo classici – le opportunità di lavoro, il reddito medio, il PIL locale, le dotazioni territoriali (servizi rari, infrastrutture fisiche ed a-fisiche), etc. –, e nuove, quali la capacità di innovazione e la creatività, la connettività dei «bacini di vita» e quindi la qualità della vita, quindi l'ambiente, etc.

Oggi è la città, in specie la grande città, indipendentemente dal suo assetto istituzionale ed organizzativo ad interessare gli studiosi, i politici, gli investitori, etc. Da qui la definizione vincente della città: motore di sviluppo. Ed il ritorno di espressioni antiche quali «l'Europa delle città». La citazione di Francesco Compagna non è casuale. Un tempo la città era considerata parassitaria e, come appunto diceva Compagna, era la sede di «sodoma e gomorra»! Perché era il luogo del peccato.

Proprio rispetto a questa vincente definizione c'è da domandarsi se la legge italiana che dà avvio alle cosiddette «città metropolitane», è in linea o meno con questa tendenza. Il giudizio ovviamente non può prescindere dallo stato del «popolamento» del nostro Paese per dirla con i geografi.

Faccio due esempi per spiegare il concetto. Primo esempio: Istanbul, un unico comune di circa 14 milioni di abitanti che insieme ai comuni di prima corona raggiunge i 17,0 milioni circa. Più che raddoppiata in poco più di dieci anni.

L'altro riguarda Parigi che, a seguito della recentissima riforma sulla governance delle grandi



L'Europa delle città non è più espressione antica





Per riparare il territorio
significa connettere
i bacini di vita

comunità urbane (Parigi, Marsiglia, Lione ed ora anche Strasburgo), è di fatto una città di circa 6,5 milioni di abitanti.

In questo assetto istituzionale si è trovato l'equilibrio tra le posizioni che si erano a lungo contrapposte: rappresentate da Sarkozy, allora Presidente della Repubblica e Delanoë, allora sindaco di Parigi. Il primo, favorevole al modello amministrativo (un solo grande comune); l'altro, al modello delle «intese», tra Parigi e, di volta in volta, i comuni della corona. Un po' quello che si era tentato a Bologna per dare concretezza alla l. 142/90 e successivamente alla legge «Napolitano».

Senza successo.

Oltre le logiche delle scelte istituzionali e di «governance» il punto comune di queste esempi – ma anche di molti altri che si potrebbero far con riguardo a pressoché tutto il modo –, è che si cerca di aumentare la «massa critica» delle città, cioè la popolazione, perché la «scala» di una città è soprattutto data dalla dimensione della popolazione, tutti gli altri fattori seguono. Le nostre città metropolitane non rispondono a questo requisito. Solo se saranno capaci di andare oltre la confinazione (definizione preferibile rispetto a perimetrazione), potranno aspirare ad aumentare la loro massa critica.

Migliore posizionamento, sempre con riguardo ai «ranking» internazionali lo hanno le città metropolitane di Milano e Roma.

In specie Milano, che può vantare il miglior livello di attrattività degli investimenti esteri.

Prendiamo ad esempio gli investimenti immobiliari, con riferimento al caso «estremo» almeno per l'Europa, di Londra: chi domanda e finanzia i cento grattacieli in programma per i prossimi anni? Non certo la domanda interna. Bensì quella «esterna». Mai e poi mai comunque il cosiddetto fabbisogno e neanche la cosiddetta domanda solvibile se solo interna.

Si vuole catturare la domanda esterna? Se sì, occorre che i comuni della città metropolitana accettino di devolvere un po' del loro potere anche in materia di urbanistica al nuovo ente. Oltre le funzioni che sono attribuite dalla legge.

Alcuni «luoghi» metropolitani devono essere effettivamente portatori di «progetti strategici». A questi luoghi gli si deve riconoscere la salienza strategica metropolitana, a vantaggio di tutti però. E forse anche le scelte in materia di localizzazione della residenza.

A sua volta la città metropolitana deve saper redistribuire e, ovviamente, avere a disposizione gli strumenti per farlo. È così? Nell'attuale assetto istituzionale delle città metropolitane non li riscontro.

Si tratta, sotto altra faccia, della stessa funzione che le province non hanno saputo svolgere: la rappresentanza dei territori, la democrazia di prossimità e la solidarietà intercomunale. Condizioni essenziale per lo sviluppo.

Oggi le città metropolitane possono supplire a questa carenza, ma lo potranno fare solo se comprenderanno che la ricerca di connotare strategicamente la società/comunità metropolitana, il suo sviluppo economico e quindi l'assetto organizzativo e fisico, devono esaltare l'integrazione degli attuali «bacini di vita». Certamente oggi sconnessi, chiusi e fortemente squilibrati.

Soccorre, ovviamente, la dimensione dell'accessibilità fisica ed a-fisica. E quindi bene hanno fatto gli autori del libro a dedicare all'«item» trasporti la loro attenzione. Altrettanto bene hanno fatto a selezionare le funzioni strategiche, dando attenzione al territorio ed all'economia, nell'ottica della pianificazione strategica.

In proposito va detto che la legge istitutiva (ma non dovremmo dire: costitutiva?) delle città metropolitane tende a «normativizzare» anche la pianificazione strategica.

Universalmente conosciuta, al contrario, come una pianificazione volontaria che rifugge da obblighi di legge e «format» predefiniti, se non per quanto riguarda la logica e la metodologia di tale pianificazione. Da Arthur Anderson in poi.

Si prenda il caso del territorio come deposito di risorse e criticità: che partecipa alla costruzione della «vision» complessiva della città metropolitana. Allo stesso tempo risentendone.

Ma la sua «normativizzazione» avviene per mezzo dell'esplicitarsi della specifica pianificazione del territorio. Questa questione ha già provocato abbastanza guai nella cosiddetta pianificazione strategica prodromica all'utilizzazione di fondi europei ed altro, che ha segnato la stagione avviata con la decisione di MIT e ex Dipartimento Coesione e Sviluppo del MEF di mettere a bando risorse pubbliche per la formazione di piani strategici.

Una metodologia che aveva già mostrato i suoi limiti con le STU, l'utilizzazione dei fondi per la «211» (trasporti rapidi di massa alternativi), etc.

La questione meriterebbe un chiarimento anche formale. Ma prima di tutto concettuale, tra i decisori e gli stessi competenti. Bene hanno fatto quindi gli autori a proporlo all'attenzione più generale. Ritengo poi che gli autori abbiano fatto bene anche a – per riprendere una osservazione sottotitolo del libro di Mazzetti – mettere in forma affermativa l'espressione: la città metropolitana, occasione per «riparare» il territorio.

Il territorio per loro è sia quello delle globalità che quello micro-locale, sociale, fisico, econo-





Postilla da aggiungere

mico. Quindi la sua «riparazione» non è solo quella che intendono i cultori di una sorta di riproposizione della «economia domestica» di un tempo nella quale si condensavano le arti femminili (e solo femminili) della cura della casa/famiglia, del cucito, della cucina, etc., allorché teorizzano (ed impongono anche alle leggi) la «ricucitura», i «riammagliamenti», etc., fisici dell'urbano. I nostri autori, meritevolmente, ci dicono che sono i «bacini di vita» che devono essere connessi perché sono questi ed il grado di connessione che fanno la qualità della metropoli, senza dimenticare che anche migliorare la pavimentazione di un marciapiede ha in sé una salienza (relativa) strategica.

Riparare un territorio oggi significa soprattutto connettere e/o riconnettere i bacini di vita. Gli altri aspetti, seguono. L'economia comanda, il territorio segue: questa impostazione ha guidato a lungo le decisioni pubbliche. Gli urbanisti ed i pianificatori in genere si sono ribellati.

Il territorio era per loro l'«opzione» prima dello sviluppo. Oggi l'opzione prima è la riconnessione dei bacini di vita. Il territorio è di esso che si nutre. ●

Francesco KARRIER

francescokarrer@virgilio.it

Francesco Karrer, architetto professore ordinario di urbanistica in quiescenza, da ultimo presso la «Sapienza», Università di Roma. Svolge attività di pianificazione e progettazione e valutazione ambientale, urbanistica e territoriale in Italia ed all'estero. Autore di numerose pubblicazioni. È stato presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Attualmente ricopre l'incarico di commissario Straordinario dell'Autorità Portuale di Napoli.



PROGRAMMA DI LAVORO PER IL 2015

La Presidenza Italiana e la Commissione Europea

di PIERO ONOFRI

L'Italia ha chiuso il suo semestre di Presidenza del Consiglio tra molte ombre e poche luci. Si è parlato molto, è vero, di parametri econometrici e della necessità che a lato della stabilità debba essere dato un peso preponderante alla crescita. Senza però ritorni pratici e concreti né sulla interpretazione dei parametri né sulla esclusione dal parametro del 3% (deficit/PIL) delle spese per investimenti infrastrutturali. Il decisionismo del presidente del Consiglio, però, ha convinto affiancandosi a quello dei Primi Ministri di Germania e Inghilterra. Questo ha comportato un certo recupero di credibilità. Per quanto concerne il comparto trasporti, va segnalato un orientamento generale sulla proposta sull'accesso ai servizi portuali, sul lavoro dei marittimi, sulla istituzione del cielo unico europeo, sul quarto pacchetto ferroviario limitatamente alla normalizzazione dei conti delle Aziende Ferroviarie, nonché l'accordo con il Parlamento Europeo quindi l'approvazione della Direttiva sui Peschi e le Dimensioni e delle linee guida per la nomina dei coordinatori delle Reti TEN-T. A proposito della Direttiva peschi e Dimensioni sarebbe stato preferibile un rinvio invece di giungere ad un accordo che nulla aggiunge all'esistente se non ulteriore confusione in particolare per quanto concerne il trasporto combinato sia per le definizioni che per i peschi maggiori rispetto al tutto strada, consentiti nelle tratte terminali ed iniziali. La volontà di giungere comunque alla approvazione di una Direttiva, ha giocato negativamente sulla qualità del testo e sulla valutazione delle ricadute in termini di miglioramento dei traffici.

La Comunicazione della Commissione è suddivisa in quattro parti. I riferimenti specifici al settore trasporti ed alcune considerazioni sono riportate a seguire:

Generale: sono individuati gli obiettivi di base: occupazione, crescita ed investimenti. La strategia economica agirà su promozione degli investimenti (con riferimento ai 315 miliardi che non sono finanziamenti della Commissione ma corrispondono a quanti investimenti pubblici e privati saranno liberati nell'economia reale) proseguimento delle riforme strutturali e responsabilità di bilancio nonché aumento dell'impatto dei fondi strutturali. Fondamentale è il restituire credibilità alle Istituzioni comunitarie a cominciare dall'alleggerimento del carico normativo. Infatti quello che preoccupa i cittadini è la legislazione vigente. Legiferare meglio è la parola d'ordine. A questo punto centrale seguono interventi previsti in 9 settori diversi che vanno dal mercato unico digitale connesso, alla Unione dell'energia con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici e di dipendenza energetica, ad un mercato interno ed una unione economica e monetaria più profonda e più equa, un accordo equilibrato di scambio con gli USA, uno spazio di giustizia basato sulla reciproca fiducia, una nuova politica della migrazione (approccio più equo e responsabile alla migrazione legale per talenti e competenze con misure energiche contro l'immigrazione irregolare), maggiore incisività a livello mondiale, maggiore trasparenza del lavoro della Commissione (rendicontabilità e accessibilità delle azioni UE).

- 1) **23 Nuove iniziative:** di natura legislativa e non, sui 10 punti più sopra delineati di carattere generale e non specifico di settore
- 2) **80 Proposte ritirate o modificate:** che per la durata lunghissima della procedura o perché superate da altre proposte o perché non è previsto un accordo tra le Istituzioni di co-legislazione (PE e Consiglio), vengono per la quasi totalità ritirate. Alcune di queste proposte risalgono al 2005
- 3) **REFIT 79** proposte e normative. Semplificazione, codificazione, consolidamento aggiornamento di proposte e norme per adeguare il corpo legislativo UE "allo scopo".
- 4) **81 Atti Legislativi che diventeranno applicabili nel 2015** tra Regolamenti e Direttive. È un elenco redatto evidentemente per ricordare le scadenze

TRASPORTI

- 1) **Nuove iniziative.** Si tratta come già illustrato di impostazioni di politica strategica a carattere generale che non prendono in considerazione quindi argomenti e/o settori specifici.
- 2) **Proposte ritirate o modificate** dal n 65 al 71 interessano il settore nel suo complesso. Di rilievo anche le proposte che vengono ritirate sulla tassazione delle autovetture (la proposta risale al 2005), su imballaggi e rifiuti, discariche di rifiuti, veicoli fuori uso. Nessuna particolarità per i trasporti stradali, marittimi ed intermodali salvo il ritiro della proposta sulle procedure uniformi dei controlli delle merci pericolose su strada (del 2009). Ritirata la proposta sulla tassazione dell'energia che, pur non compresa nel settore tra-



Il semestre europeo si è chiuso tra molte ombre e poche luci





Per i trasporti stradali ed intermodali non emergono novità

sporti assume particolare rilievo per le implicazioni sul gasolio professionale e sulla tassazione dei combustibili alternativi (proposta del 2011 sulla quale non esiste possibilità di accordo in Consiglio).

3) Refit dal n. 72 al n. 79. Abrogate le Direttive sugli specchi retrovisori (retrofit) (tutti i veicoli li hanno), sulle discriminazioni nel campo dei prezzi e condizioni di trasporto (superata). Sono previste proposte di semplificazione dei Regolamenti su accesso alla professione, al mercato e la valutazione della Direttiva sui trasporti combinati. Saranno soggette a valutazione le norme sulle promozione di veicoli per il trasporto su strada puliti e a basso consumo energetico nelle procedure di appalti pubblici e sui requisiti di sicurezza nelle gallerie della rete stradale europea. A valutazione anche la Direttiva sulla qualità dei combustibili nel trasporto stradale e quella sul rumore emesso dal trasporto stradale e ferroviario. Di interesse la prevista valutazione della Direttiva sui ritardi di pagamenti nelle transazioni commerciali.

4) Legislazione applicabile nel 2015:

Reg. 165/2014 cronotachigrafo ed orario di guida (2 marzo).

Reg. 1042/2013 luogo della prestazione di servizi ai fini IVA (1° gennaio).

Reg. 885/2013 servizi di informazione sulle aree di parcheggio sicure (1° ottobre).

Considerazioni. Si tratta di un corposo documento che conferma l'orientamento della Commissione verso una Europa più giusta, meno rigida ed alla ricerca di soluzioni che attenuino le tensioni esistenti. Traspare la preoccupazione di venire incontro alle esigenze dei cittadini europei anche sul versante della credibilità delle Istituzioni europee. Nulla però dice circa la possibilità di attenuare le attuali pastoie che impediscono di affrontare la crisi né circa la necessità di modificare il sistema legislativo attuale che è il vero responsabile della emanazione di norme raffazzonate, di difficile interpretazione e controllo. Travalicando i Trattati l'iter legislativo si dipana in una lettura da parte del PE e del Consiglio della proposta presentata dalla Commissione. I punti di divergenza tra le due Istituzioni vengono appianati in riunioni di trilogia appunto (PE, Consiglio e Commissione) dalle quali escono norme sostanzialmente diverse da quelle presentate e per le quali sono state fatte le valutazioni di impatto. Costi e tempi inconciliabili con le necessità attuali. Il solo fatto che si annulli o si cerchi di modificare 80 proposte alcune vecchie di 9 anni è la conferma. Per la verità una delle proposte ritirate (trattamento fiscale delle vetture trasferite da uno Stato all'altro) risale al 1998 e non si prevede un accordo sul merito.

Nessun accenno al dumping sociale

Per i trasporti stradali ed intermodali non emergono particolari novità. Bisogna rifarsi al programma del Presidente della Commissione europea che ha parlato di approccio orizzontale e non più mirato sulle singole modalità di trasporto.

Sulla crisi e sui finanziamenti si citano solo i 315 miliardi che peraltro conseguono ad un calcolo sulla possibilità di muovere (moltiplicatore) un tale importo con finanziamenti pubblici e privati essendo il montante vero della Commissione di poco superiore a 30 miliardi. Va sottolineato peraltro che il tutto verrà gestito dalla BEI che emetterà obbligazioni a tasso agevolato. Il vero problema rimane per il nostro Paese, la incapacità di utilizzare i fondi europei. Nel solo periodo della crisi (2007/2013) siamo stati contributori netti della UE per 41 miliardi (spesi 65 miliardi dei fondi della UE a fronte dei 106 versati). Nel solo 2012 il nostro Paese ha versato 16,5 miliardi pari al 12,8% del bilancio europeo ma che rapportati al nostro PIL ci pongono al primo posto dei contributori seguiti da Spagna e Francia. ●

Piero ONOFRI

pieroonofri@yahoo.it

Piero Onofri, esperto di diritto comunitario dei trasporti, ha lavorato in Fiat, Iveco e Ferrovie dello Stato. Ha fatto parte della Commissione intergovernativa Italia/Francia per la TAV Torino/Lione, dell'IRU, del Consiglio di Amministrazione della Cemat, di STIFES (Società per lo sviluppo di trasporti intermodali innovativi). Vice Presidente del Comitato Trasporti di Confindustria. In qualità di Direttore Generale del Consorzio TST (Truck Sea Track) tra Ferrovie e Fiat ha effettuato la verifica dello sviluppo della rete di interporti terrestri e marittimi, esperto del CESE (Comitato Economico e Sociale Europeo), membro di varie Commissioni ministeriali relative al trasporto stradale ed intermodale. Consulente della Consulta Generale dei trasporti e della Logistica. Consulente di alcune Associazioni di trasportatori (FITA e Confartigianato trasporti). Attualmente Consulente della Associazione ANITA per le questioni internazionali.



Un testo unico per i trasporti

di **ROCCO GIORDANO**

In un recente incontro è stato sottolineato il ruolo che possono e devono avere le norme per regolare i diversi settori dei trasporti.

Vorremmo precisare un punto. Quale significato assegniamo ai due verbi: regolare e regolamentare. Regolare significa sostanzialmente definire regole di mercato, capaci di fissare condizioni eque tra domanda ed offerta; regolamentare significa assegnare ad una norma sia essa legge, decreto, ecc. il ruolo di registrare condizioni operative di settore che possono essere collocate in logiche di mercato diverse, ovvero monopolio, oligopolio, concorrenza perfetta o imperfetta, ecc.

Siamo convinti e sostenitori del tono imperativo da dare alla norma, anziché quello "possibilista" che lascia spazio ad ogni possibile interpretazione e come suol dirsi a "maglie larghe". Da anni assistiamo ad un immobilismo normativo che riguarda le regole per il mercato dei servizi dei trasporti e della logistica. Per la nostra esperienza abbiamo solo due riscontri positivi. Per il trasporto delle merci la legge 32/2005 per l'autotrasporto che mirava ad una liberalizzazione regolata del mercato.

Le vicissitudini politiche hanno ignorato quel processo che voleva attivarsi con la liberalizzazione regolata con tutti gli effetti che ne sono conseguiti.

Per il Tpl la Legge 151/1981. È stata una buona legge mal gestita da parte dello Stato in modo pessimo attuata dalle Regioni.

Per il trasporto ferroviario: il percorso è ancora lungo!

Nel nostro sistema legislativo ci sono raffinati giuristi che vengono richiesti dei pareri o dei loro saperi solo per consentire di riparare i danni fatti da "azzecagarbugli" che sono sempre più numerosi.

Poi ci sono gli "imbalsamatori" delle norme, che ritroviamo soprattutto negli apparati istituzionali. Si pensi solo alla legge di riforma dei porti. Legge 84/94 che è ferma in Commissione Senato e che segue vicissitudini alterne almeno da 10 anni.

Il disegno di legge degli interporti Legge 290/1980 ferma in Commissione trasporti alla Camera dei Deputati.

Sono ritardi interminabili! e non basta più redigere piani e programmi quando, si opera in contesti dove non si conoscono i confini dei diritti-doveri degli operatori, degli Enti locali, ecc.

Che dire poi del processo normativo che riguarda il Tpl. Ogni anno, non si perde occasione per fare un "lifting" mentre le aziende continuano il loro servizio solo per "mantenere" occupati senza alcun orientamento al cliente.

Potremmo continuare con un "manifesto" delle norme mancate, ma anche per suggerire le norme che servono, per ridare al settore dei trasporti il ruolo che gli compete, che è quello di essere motore dell'economia. Peccato che il quadro normativo che abbiamo disponibile rapportato al linguaggio motoristico possiamo definirlo EURO 0, ovvero che produce solo maggiori costi per lo Stato, per gli operatori, per i cittadini.

Maggiori costi stimati in 100 miliardi di euro all'anno! Un Paese che sa leggere se stesso prende coscienza delle aree di maggiore vulnerabilità del sistema, le corregge, le orienta al fine di definire condizioni ottimali per riorganizzare le politiche di intervento ed eliminare in primo luogo i maggiori costi che sono una "ipoteca" accesa sulla efficienza e competitività dei nostri operatori.

Per anni abbiamo "inseguito" come ricercatori le politiche possibili!

Siamo partiti dalla pianificazione e programmazione degli interventi sull'assetto dei trasporti prima e dalla logistica poi.

Abbiamo spostato l'attenzione sulle gestione delle aziende chiamate a sviluppare i servizi.

Abbiamo affrontato il tema finanziario per gli investimenti e per gli esercizi.

Abbiamo "scoperto" alla fine che ogni sforzo, ogni suggerimento, veniva e viene vanificato da un quadro normativo incerto nei confini applicativi e nei processi regolatori.

Nel frattempo la programmazione e la pianificazione, per la metodologie applicate e per gli strumenti disponibili, può essere considerata una sorta di "reperto" archeologico in quanto un sistema dei trasporti e della logistica in un mondo globalizzato, ha bisogno di operare sulla base di politiche economiche supportate da un forte orientamento ai mercati dei consumi, che sono caratterizzati oltre che da politiche dei prezzi, soprattutto da comportamenti che rispondono a forti pressioni psicologiche ed emotive dettate dalle percezioni sulle aspettative legate alle stabilità politiche, al reddito, al risparmio, al tempo libero, ecc.

Non a caso gli ultimi premi Nobel sono stati assegnati per la sezione Economia a due emeriti sociologi e psicologi che hanno condotto i loro studi sul comportamento dei consumatori o meglio sulla percezione emotiva che gli stessi hanno rispetto all'andamento dei mercati, dei prezzi, della finanza. Economia che vede capovolta i suoi fondamentali, è necessario orientare gli studi e la formazione anche scientifica su base diversa. La prima regola sono le norme.

Bisogna cambiare passo!



CONTRIBUTI DA NON DIMENTICARE

Piano strategico per la portualità

LE FRUSTRAZIONI DELLA REGOLAZIONE INTERNAZIONALE

Sergio Bologna

Sul tema delle norme e delle competenze abbiamo stralciato dall'articolo di Sergio Bologna "NONSOLCONCORDIA", pubblicato sul sito www.deriveapprodi.org un paragrafo dal titolo "Le frustrazioni della regolazione internazionale".

Questa scelta è stata determinata dalla nostra convinzione che ormai mancano organismi internazionali, meglio ancora di scala mondiale, in grado di emanare delle norme che nei diversi settori, come nel caso dei trasporti, ed ancora più specificamente del trasporto marittimo, sono in grado di regolare un mercato globale dei servizi.

Il processo di regolazione è tanto più necessario in quanto gli "attori" del mercato appartengono ad entità territoriali diverse, mercati diversi, contratti di lavoro diversi, che a parità di condizioni operative possono determinare condizioni di convenienza, che non sono solo di tipo aziendale, ma anche di "fuggire" da quei mercati che sono fortemente ingessati da un eccesso di burocrazia.

*I casi che vengono richiamati trovano una sintesi in questo breve passaggio: **resta il fatto che la regolazione internazionale procede con estrema lentezza, mentre il mondo va di corsa.***

Dopo l'incidente della 'Norman', Emanuele Grimaldi, titolare di una delle maggiori compagnie armatoriali in Europa, specializzata in traffici Ro Ro e con navi car carrier, Presidente della Confederazione degli Armatori Italiani, interrogato dai giornalisti, dichiarò che il suo settore è sottoposto a delle norme internazionali rigorosissime e stringenti per quanto attiene le caratteristiche del naviglio e in particolare le sue dotazioni di sicurezza. È vero, ma è altrettanto vero che spesso queste norme hanno un potere vincolante più virtuale che reale. Di sicuro esse comportano un impegno burocratico che rischia certe volte di sommergere i comandanti sotto un fardello di scartoffie. Le norme internazionali che regolano la navigazione sono fondate sul principio della libera adesione degli stati, non su un ordinamento giuridico sovranazionale dotato di poteri di coercizione contro coloro che non le rispettano. Sono norme pattizie, non sono Trattati. Sulle navi vige la legge del paese di bandiera, anche se una nave si trova nelle acque territoriali di uno stato diverso da quello dove è stata registrata, la giurisdizione penale di questo stato non ha il diritto di intervenire su fatti interni alla nave. È già molto se lo stato interviene contro la violazione di norme internazionali su navi battenti la sua bandiera. La condizione di schiavitù a cui sono ridotti certi equipaggi di pescherecci nel sud est asiatico sotto gli occhi delle autorità è ben nota. In Europa però la situazione è diversa. Con il Memorandum of Understanding di Parigi, meglio conosciuto come Paris MoU, che conferisce agli organi del Port State Control (PSC) dei singoli stati a) il potere ispettivo sulle navi straniere, b) il potere di detenzione di una nave sulla quale sono state trovate gravi violazioni delle convenzioni internazionali e c) il potere di metterla al bando, si è creato un coordinamento tra organi di controllo che consente di lottare in maniera più efficace contro le navi sub standard. Il Memorandum infatti è un accordo tra amministrazioni, non ha lo statuto di una vera e propria Convenzione, ma il fatto che l'Unione Europea abbia deciso di trasporre i principi base del Memorandum nel diritto comunitario e di emanare una serie di Direttive in proposito, ha creato un quadro giuridico con potere sanzionatorio¹. Ora, da quando è entrata in vigore la Maritime Labour Convention (MLC) del 2006, si sono create le premesse per lottare contro il supersfruttamento della gente di mare, perché nei paesi che hanno aderito sia al MoU che alla MLC gli organi del PSC possono intervenire non solo in merito alle carenze tecniche della nave ma in merito alle condizioni umane e lavorative dell'equipaggio².



Resta spontanea la tendenza di aggregazioni operative che non riusciamo a regolamentare

¹ www.parismou.org. Attualmente sono 27 i Paesi che hanno aderito al MoU. In Italia sono le Capitanerie di Porto responsabili del PSC.

² Nel primo anno i paesi che vi hanno aderito (e hanno sottoscritto il Paris MoU) hanno effettuato mediante il Port State Control ispezioni sulle navi in transito che hanno portato a 112 detenzioni, 51 delle quali hanno avuto origine da violazioni nel pagamento dei salari all'equipaggio. Gli altri motivi di detenzione sono stati: condizioni sanitarie e di prevenzione infortuni non conformi alle norme, equipaggi numericamente inferiori alle tabelle d'armamento prescritte, cibo e alloggiamenti sub standard, v. James Baker, *Paris MoU reports 113 vessel detentions for MLC deficiencies*, in "Lloyd's List", 17 novembre 2014.





*Il mondo va di corsa
e la regolazione
internazionale procede
con estrema lentezza*

Resta il fatto che questa regolazione internazionale procede con estrema lentezza, mentre il mondo va di corsa. Ci sono voluti sette anni per passare dall'emanazione della MLC alla sua entrata in vigore. Il "Lloyd's Register" ha intervistato Rob Brindle, un grande esperto dell'IMO dopo il primo anno di vigenza della MLC, quando erano 65 i paesi che avevano ratificato la Convenzione³. "È erroneo pensare", risponde, "che la Convenzione si applichi direttamente alle navi e agli equipaggi; essa si rivolge agli stati membri perché i suoi principi applicativi debbono passare attraverso le singole legislazioni nazionali". Si è cercato di fare in modo che l'applicazione della MLC sia la più flessibile, dando ai singoli stati la possibilità di recepirla ciascuno secondo le proprie esigenze. Questo non è un problema quando si tratta di una sola bandiera ma lo diventa per i ship manager che hanno in portafoglio navi registrate con diverse bandiere. Alla domanda: "Come hanno percepito la Convenzione sul Lavoro Marittimo gli equipaggi?", la risposta è: "sanno che esiste ma non capiscono che benefici porta a loro, perché non c'è stata da parte degli armatori un'azione di formazione e d'informazione sufficiente". Alla domanda "Quali problemi si sono presentati agli ispettori, quali criticità sono emerse?". La risposta è stata: "Abbiamo dovuto imparare cose nuove per noi: il rapporto tra ship manager e crew manager, accordi collettivi, accordi per singolo equipaggio ecc. (...) "inoltre sono sorte delle difficoltà sulla definizione di shipowner".

Infatti. Dopo sette anni di discussioni ed un anno d'entrata in vigore della Convenzione, ancora non si era chiarita definitivamente la distinzione tra proprietario (owner) e soggetto (manager) che gestisce di fatto la nave in base ad uno dei diversi contratti, bare boat ecc. Per capirci, sulla base degli esempi fatti finora, la distinzione tra Costamare e MSC nel caso della 'Rena' o tra MSC e NSB nel caso della 'Flaminia' o tra Visemar e Anek Lines nel caso della 'Norman Atlantic', la distinzione che riguarda le responsabilità dell'uno e dell'altro (in riferimento alle norme della MLC). Scusate se è poco.

Allora il 22 agosto 2013 "Lloyd's List" affronta l'argomento e scopre che la confusione è totale, intervista sette soggetti ed ottiene sette diverse risposte⁴. La definizione della MLC è ampia, sembra quasi che gli estensori abbiano fatto uno sforzo disperato per evitare lo "scaricabarile", per non lasciare vie d'uscita a nessuno dei principali soggetti che concorrono a produrre un servizio marittimo commerciale, ma nel far questo hanno elaborato una definizione nella quale le ambiguità sono evidenti. Essa dice che il proprietario è: "the owner of the ship or another organisation or person, such as the manager, agent or bareboat charterer, who has assumed the responsibility for the operation of the ship from the owner and who, on assuming such responsibility, has agreed to take over the duties and responsibilities imposed on shipowners in accordance with this convention, regardless of whether any other organisation or persons fulfil certain of the duties or responsibilities on behalf of the shipowner". In base alle norme dell'Associazione delle società di classificazione (IACS), shipowner, per quanto riguarda l'applicazione della MLC, è il titolare dell'International Safety Management Document of Compliance (ISM DoC). Che cos'è? Vale la pena leggerci la voce relativa al codice ISM dell'IMO su wikipedia edizione inglese⁵. Di solito io non cito wikipedia e la utilizzo con molta circospezione, alcune voci sono fatte egregiamente, altre meno, ci sono discontinuità nelle edizioni delle diverse lingue, insomma è un'istituzione benemerita ma non è (né pretende di essere) la verità assoluta. Ma in questo caso i primi capoversi della voce sembrano scritti apposta per dare legittimità al mio modesto intervento sul caso 'Norman'. La necessità di scrivere un Codice di sicurezza, considerato tra le più importanti conquiste dell'IMO, fu determinata dal terribile incidente capitato alla Ro Pax 'Herald of Free Enterprise', una nave dotata di tutte le tecnologie moderne, al largo di Zeebrugge nel 1987, che costò la vita a 193 persone. L'ISM Code è uno standard internazionale per la gestione e la conduzione di una nave in sicurezza e per prevenire gli inquinamenti determinati dal rilascio di determinate sostanze. Tutte le società proprietarie di navi o che gestiscono una nave debbono essere in possesso del documento che attesta il rispetto di quelle norme. Ora, nel caso in cui owner e manager sono lo stesso soggetto, non c'è problema ma quando, com'è il caso più frequente, il manager è un third-party manager, la cosa si complica. Ma si complica proprio in riferimento alla Convenzione sul lavoro marittimo. È il problema del lavoro, ancora una volta che rappresenta il hic Rhodus hic salta! Come può una società che ha in portafoglio la gestione di navi registrate sotto bandiere diverse, tra cui molte flag of convenience, accettare di essere titolare di un ISM DoC? Viene fatto l'esempio di una di queste, tra le maggiori al mondo, che ha navi registrate sotto 32 bandiere diverse, corrispondenti a 32 stati, di cui solo 18 hanno ratificato la Convenzione e ciascuno di questi ha una sua interpretazione sulla definizione di shipowner. Qualcuno dei soggetti intervistati sostiene che nel Documento possono esservi due nomi, quello del proprietario e quello del manager, altri negano questa

³ <http://www.lr.org/en/news/news/ILO-MLC-a-year-on.aspx> ILO MLC a year on - an interview with Rob Brindle.

⁴ Liz McMahon, *MLC 2006: Who is the shipowner and why does it matter?*, in "Lloyd's List", 22 agosto 2013.

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/International_Safety_Management_Code.



possibilità che andrebbe contro la posizione dell'International Labour Organization, uno dei massimi promotori della MLC, che considera responsabile delle condizioni dell'equipaggio una sola entità, owner o manager che sia. A dirimere la questione dovrebbero essere le società di classificazione, ma queste sono prese in mezzo tra le esigenze delle Amministrazioni di bandiera e l'IMO. L'articolo lascia l'ultima parola ai giuristi, uno di questi afferma: "the definition of 'shipowner' may be further clarified by the member state", un altro: "some managers have been reluctant to sign the DMLC. It is true to say that the complex relationship between owner, manager and crew doesn't suit well with one person taking overall responsibility and this is not assisted by the confusion over who signs the certificate". Risultato finale? Che si rinverrà l'interpretazione ai singoli stati, come aveva affermato Brindle, ossia non ci sarà nessuna interpretazione "giusta" o "sbagliata", bensì la confusione totale. È quello che si voleva sin dall'inizio?

Ma il volenteroso lavoro dell'articolaista di "Lloyd's List" non trae la conclusione più importante che a me sembra la seguente: si registrano le navi sotto bandiere di comodo proprio per sfuggire alle norme sul lavoro e sulle tabelle di armamento (oltre che all'imposizione fiscale); gli stati delle flag of convenience di solito non ratificano le Convenzioni dell'IMO, ma alcuni le ratificano, come la SOLAS, perché conviene, e accettano gli standard di sicurezza del Codice ISM finché si tratta di norme che riguardano le dotazioni tecniche e le procedure d'utilizzo delle medesime. Ma quando si tratta di lavoro e di condizioni dei lavoratori non ci stanno più. Non è un caso che più di 60 stati hanno ratificato l'ISM Code e solo poco più di 20 la Convenzione sul lavoro marittimo.

Ha ragione dunque Roberto Giorgi di VShips a dichiarare a "Lloyd's List": "Non si è ancora superata l'idea che l'equipaggio è un puro peso economico per l'armatore. Un'industria che dedica così poco tempo ai bisogni della sua forza lavoro o a rispettare certe minime condizioni salariali e di ambiente di lavoro, avrà un bel da fare a convincere i giovani a restare nel settore"⁶.

Pochi giorni dopo queste nobili e realistiche dichiarazioni, NSB (Niederelbe Schifffahrtsgesellschaft Buxtehude), l'armamento con la flotta più consistente battente bandiera tedesca, società molto seria che abbiamo appena visto all'opera nell'incidente alla 'MSC Flaminia', annunciava che entro il 2017 tutte le sue navi avrebbero effettuato il flagging out e di conseguenza più di 400 marittimi tedeschi avrebbero perso il posto. Il salario minimo di 8,50 all'ora introdotto dalla signora Merkel e in vigore dal 1 gennaio 2015 era troppo per il signor Lutz Weber? Oppure era la Convenzione sul Lavoro Marittimo a spaventarlo?⁷

Qual è il differenziale tra i salari europei ed i salari asiatici nel settore marittimo?

Il 22 agosto 2014 "Lloyd's List" pubblicava una sua piccola inchiesta sui differenziali salariali tra marittimi EU e marittimi asiatici o dell'est europeo⁸. Primo problema, la mancanza di dati: l'International Chamber of Shipping almeno da dieci anni non ne fornisce, probabilmente perché non li raccoglie. È stato necessario quindi ricorrere a fonti disparate e non omogenee come l'"Annual Operating Cost Survey" edizione 2013 di Moore Stephens. Secondo questa fonte, i costi per l'equipaggio sarebbero differenziati per tipologia di naviglio ed oscillanti tra il 35 e il 46% del totale dei costi operativi⁹.

Non contento, il giornalista di "Lloyd's List" si è rivolto ai consulenti di Precious Alliance, che svolgono anche attività di benchmarking. "La differenza non è tale da scoraggiare un armatore ad impiegare personale europeo", rispondono, "per esempio il comandante polacco di un product tanker può portare a casa 7.500/8.500 dollari al mese, un suo analogo filippino 6.500/7.000, ma se andiamo sulle bulk carrier i 4.000/5.500 dollari di un comandante polacco non sono molto lontani da 3.500/4.200 di un comandante filippino¹⁰.

L'International Maritime Employer's Council dà numeri diversi: un comandante filippino con 6.000 dollari sarebbe pagato la metà di un tedesco, mentre i terzi ufficiali cinesi, ucraini e filippini starebbero in una fascia che va dai 2.000 ai 4.000 dollari. Non contento di questi dati, il giornalista è andato da un sindacato britannico e si è fatto mostrare le buste paga dei suoi affiliati. Ci sarebbe un livello di paga minima riconosciuto dalla Maritime Commission dell'ILO, vincolante per tutti i 183 stati membri che lo riconoscono, arrivato a 585 dollari nel 2013, che, calcolando 104 ore di straordinario e le ferie, fa 1.028 dollari al mese. In generale il differenziale sarebbe forte per i gradi più elevati, mentre man mano che si scende nella gerarchia, le retribuzioni europee e quelle asiatiche si avvicinano molto.



*Le bandiere di comodo
sono la risposta
per sfuggire alle norme
sul lavoro*

⁶ Craig Eason, *Depriving crew of dignity and respect will hinder recruitment*, in "Lloyd's List", 28 novembre 2014.

⁷ David Osler, *Weber: "Unfortunately, Germany, as a maritime location, offers European and German sailors no prospects"*, in "Lloyd's List", 3 dicembre 2014.

⁸ www.lloydslist.com/ll/world/europe/?list=special-report&pg=6.

⁹ I costi operativi comprendono il costo dell'equipaggio, dell'assicurazione, delle manutenzioni e delle riparazioni, il costo per i materiali di consumo ed i costi amministrativi. Se si dovesse calcolare anche il costo del bunker l'incidenza del costo del lavoro sarebbe irrisoria, soprattutto in un periodo, come il 2012, in cui il prezzo del petrolio era alle stelle.

¹⁰ S'intende solo per gli 8/9 mesi che trascorrono in media a bordo in un anno, non per 12 mensilità.



Alcuni amici che operano in Italia nel settore del crew management, ai quali ho sottoposto questi dati, non sono d'accordo su quest'ultimo punto, anzi, sarebbe il contrario. "Proprio tra gli ufficiali stiamo assistendo ad un progressivo livellamento degli stipendi a prescindere dalla nazionalità. Il mercato del lavoro, malgrado la crisi, sembra ancora essere caratterizzato da una generale scarsità di offerta di lavoratori qualificati a livello internazionale. Sulla bassa forza invece c'è un divario tra i marittimi europei soggetti ai contratti di lavoro nazionali e quelli extra UE, solo in parte mitigato dall'applicazione, per questi ultimi, dei livelli salariali definiti dall'International Transport Federation, superiori a quelli ILO". Segnalo inoltre che i laburisti inglesi hanno chiesto che i marittimi stranieri vengano trattati come quelli britannici, riconoscendo loro lo stesso 'minimum wage'¹¹.



Francesca Cesarale
Cosmo Domenico Tallino
**Compendio del Sistema
della Portualità Italiana**

Giordano Editore
Pagine 108 - € 15,00

COMPENDIO DEL SISTEMA DELLA PORTUALITÀ ITALIANA

Il giorno 9 febbraio a Roma, sono stati convocati gli Stati generali per discutere delle linee di intervento finalizzato a redigere un Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Gli Stati generali, a nostro avviso, si convocano quando sono chiare le strategie politiche e vengono raccolte idee, consensi, ma anche dissensi per definire tempi e modi per migliorarle e integrarle.

Documenti, dibattiti ed incontri sul tema sono stati tantissimi. Per questo abbiamo raccolto le idee sul contributo da noi dato nel corso degli anni, sia nella veste editoriale (Giordano editore), sia in quella di ricercatore, che per anni ci siamo occupati di questi temi.

Abbiamo richiamato anche alcuni contributi che possono aiutare ad agevolare il lavoro di estensione del programma politico sulla portualità annunciata dal Ministro Lupi.

Il primo contributo è una breve presentazione del lavoro di due giovani dirigenti dello Stato che operano nel settore dei trasporti e delle agenzie delle dogane.

Il loro contributo riteniamo appartenga più ad un lavoro di ricerca che di impegno nei ruoli loro assegnati all'interno delle strutture di appartenenza.

Obiettivo del Compendio del Sistema della Portualità Italiana è portare un piccolo contributo di chiarezza in un quadro normativo che come al solito polverizza le competenze in una miriade di centri di potere e, conseguentemente, spalma il peso delle responsabilità su una platea indistinta di soggetti, rendendo impossibile distinguere l'efficienza, la profittabilità e la competenza dall'inefficienza, dalla diseconomicità, dalla scelta clientelare. Di fronte ad un quadro normativo che produce profonde disarmonie tra norma comunitaria, norma nazionale e norma regionale, tra diritto privato e diritto pubblico è necessario disegnare le competenze, le attività, le funzioni e cercare di rispondere alla semplice domanda "chi fa che cosa, quando e in che modo". Con queste premesse e per le ragioni che abbiamo sopra elencato la pubblicazione può costituire un compendio teorico-pratico, utile per orientare l'addetto ai lavori ma anche strumento di semplice conoscenza del sistema della portualità nazionale ed essere di supporto all'iter normativo di ridefinizione del ruolo dei porti nella economia generale del Paese.

PREFAZIONE AL VOLUME DI GIACOMO BORRUSO

In un momento in cui è più che mai viva l'attenzione nei confronti degli annosi problemi della portualità italiana resta forte l'interesse alla lettura ed analisi di contenuti del "Compendio del Sistema della Portualità Italiana" di Francesca Cesarale e Cosmo Domenico Tallino, pubblicato a cura della "Giordano Editore".

Anche se i miei interessi agli studi di settore sono di natura economica posso dire di ritrovarmi quasi sempre in sintonia con l'approccio seguito dagli autori e con le posizioni da essi assunte sui differenti temi affrontati. Mi trovo, in particolare d'accordo sull'evidenziazione, che dal libro emerge, della centralità che il tema della portualità ha in un'economia globalizzata, soprattutto ai fini dello sviluppo di un Paese come il nostro, morfologicamente legato alle attività legate al mare.

Un secondo aspetto, particolarmente pertinente, è riferibile ai rilievi critici che gli autori svolgono molto opportunamente sull'interpretazione italiana del modello della Port Authority che, sia pure con qualche eccezione, non ha dato i risultati che dalla sua applicazione ci si attendeva.

La terza considerazione positiva concerne il tentativo, supportato da una notevole competenza giuridica, che gli autori compiono di fare chiarezza in un quadro normativo dal quale scaturisce una forte frammentazione e disarticolazione di competenze, foriere di processi decisionali farraginosi e inefficienti!



*L'attività vera
di programmazione
per i porti è rimasta
bloccata per anni*

¹¹ David Osler, *Labour pledges to reopen seafarer pay differentials debate*, Thursday 29 January 2015.





Sarebbe auspicabile un fermo impegno ad impiegare al meglio la dotazione infrastrutturale esistente

Quelli sopra evidenziati sono gli argomenti sui quali gli autori si proponevano di dare un loro contributo di chiarificazione, e si può anticipare la conclusione che il loro impegno sia stato coronato da indubbio successo.

Vorrei, a questo punto, reagendo agli stimoli offertimi dal “Compendio”, formulare, sul tema generale della portualità italiana, alcune considerazioni dettate dalle mie esperienze di economista dei trasporti. Va, in primo luogo, rilevato che l’attività programmatoria nel nostro paese è rimasta bloccata nel corso degli anni ’70 per fattori esterni (crisi petrolifera) e problematiche interne (crisi politiche). Tali carenze programmatiche hanno determinato una sostanziale stasi nella riconfigurazione della portualità e, in genere, delle attività trasportistiche italiane.

Quando potrà considerarsi accantonata la grave crisi economica che ha attanagliato l’intera economia globalizzata, a partire dal 2008, si riproporranno per il Paese, le grandi opportunità che la ripresa dei traffici in particolare del Mediterraneo, determinarono all’inizio degli anni del XXI. Questo scenario, potrà consentire di valorizzare potenzialità che, per svariati motivi, non hanno sin qui potuto concretizzarsi. In effetti, l’Italia ha in questa fase l’occasione di assumere il ruolo di primaria piattaforma portuale Euro-mediterranea.

In realtà, nonostante il Mediterraneo sia tornato al centro dei traffici mondiali, il sistema portuale nazionale continua a ricoprire un ruolo modesto a livello europeo e si accinge ad essere superato da altre realtà in forte evoluzione. La perdita di opportunità marittime avviene sul Tirreno e ancor più sull’Adriatico, possibile corridoio per i traffici dell’Europa centrale e orientale, con capacità infrastrutturali ancora disponibili.

Si sta registrando, in effetti, un rapido sviluppo di grandi paesi emergenti, in particolare nell’area asiatica (Cina e India). Vi sono, altresì, prospettive di crescente integrazione fra l’area italiana e i paesi costieri del Mar Nero, del Mediterraneo e del Nord-Africa. Contestualmente all’incremento dei flussi di merci sulle infrastrutture, si sta manifestando una crescente sensibilità verso la qualità dei servizi, con improcrastinabile necessità di nuova capacità disponibile.

Sarebbe auspicabile un fermo impegno ad impiegare al meglio la dotazione infrastrutturale esistente, che non può essere disgiunto dall’impiego di tecnologie avanzate (IT e telematica) per il controllo e l’ottimizzazione dei flussi di trasporto. Vi è la necessità di integrare nella politica dei trasporti e della logistica, il risparmio energetico e la riduzione delle esternalità negative. È, altresì, indispensabile ridurre la frammentazione e l’incoerenza interna delle politiche attuate e degli strumenti utilizzati, aventi conseguenze sul trasporto delle merci e sulla logistica.

È necessario innovare i principi della politica di settore, poiché il paese non è ancora riuscito ad intervenire con soluzioni realmente efficaci tali da imprimere la necessaria svolta. La “sclerosi istituzionale” e l’incapacità di innovare gli approcci delle politiche basate sulla conservazione dei privilegi, impediscono di imprimere decise inversioni nei *trend* involutivi dell’economia. Vi è la necessità di introdurre principi innovativi e di realizzare un patto sociale, finalizzato ad attuare un radicale cambio di rotta, a vantaggio di tutte le parti, operativamente coinvolte.

È necessario sostituire il dibattito inconcludente sulle “grandi infrastrutture di collegamento mancanti”, con una strategia di breve/medio periodo, fondata sull’innovazione rapida, ma profonda, del modello di governo e regolazione del settore. La strategia dovrà basarsi prevalentemente sulla regolazione, e non sul macro-investimento e dovrà essere politicamente coraggiosa e innovativa, ma tecnicamente e finanziariamente realizzabile compiutamente entro un periodo massimo di 2 anni.

Un’attenzione specifica infatti va attribuita agli investimenti micro-infrastrutturali, quali i miglioramenti delle interfacce, la soluzione dei colli di bottiglia locali (tipicamente presso i nodi o l’ultimo miglio), la riqualificazione dell’informazione disponibile agli utenti, la riduzione dei costi di transizione lungo le infrastrutture. Tali interventi, se coordinati con logica integrata (tecnica e gestionale) lungo la catena logistica, permettono un forte aumento della capacità e del livello di servizio delle infrastrutture.

Attualmente, le infrastrutture portuali e “inland” sono inadeguate a reggere la sfida strategica del “Porto-Italia”. Molti problemi sono creati dalle lungaggini che caratterizzano la realizzazione di opere infrastrutturali.

Per le opere marittime risulterebbe opportuno incorporare nella progettazione le procedure di VIA e non collocarle ex post. I canoni di accesso e la loro redistribuzione, la fiscalità e i meccanismi di regolazione degli investimenti, ma anche le semplici norme amministrative per l’accesso, rappresentano strumenti per incentivare una corretta politica dei trasporti orientata all’efficienza nell’uso delle risorse di rete, per ottimizzare sul piano gestionale i modelli di utilizzo della capacità.

Sarà, quindi, necessario incentivare sia i gestori di infrastruttura che gli utilizzatori e i produttori di servizi, alla massima razionalizzazione dell’uso della capacità esistente e, quindi,



alla riduzione anche delle esternalità cogliendo in questo modo un equilibrato “ottimo sociale”.

Ai fini della regolazione e della incentivazione, le infrastrutture debbono venir concepite come un “continuum” connesso, rispecchiando così il modo di utilizzo da parte dell’utenza. Sarà possibile, in tal modo, ridurre la pletora di provvedimenti settoriali e, sulla base di principi generali, riunificare (ad esempio, nella regolazione e nella tariffazione) gli strumenti della politica, oggi dispersi in mille incentivi, disincentivi, tasse e sussidi alle categorie.

La nuova politica della regolazione deve riconoscere e concentrarsi su alcune filiere di trasporto e logistiche, strategiche per il paese. La prima di tali filiere riguarda i flussi (internazionali) di merci, mentre un’altra filiera rilevante è quella relativa alle autostrade del mare, con reali possibilità di alleggerimento del traffico stradale. Vi è, inoltre la filiera relativa al trasporto ferroviario combinato, anche in questo caso da considerare in un’ottica di contenimento del trasporto su strada.

Nel nuovo quadro della politica, le infrastrutture e i servizi non potranno più essere considerati come un insieme di segmenti indipendenti, ma come sistema continuo e unitario, rivolto al trasporto da “porta a porta”, sul quale attivare, per le filiere strategiche, una cornice coerente di regolazione economica, realizzando un’integrazione sistemica di canoni, prelievi, bonus, penali, con fini di incentivazione mirata delle migliori prassi gestionali e operazionali. È necessario per questo il ricorso più intenso e pervasivo ai sistemi di bonus (e malus), incentivanti l’uso socialmente ottimale di infrastrutture e servizi, e delle migliori pratiche aziendali. Per esemplificare, le imprese di autotrasporto saranno premiate per i comportamenti virtuosi (uso di intermodalità e percorsi alternativi, ecc.), ma saranno ridotti gli aiuti generici (sussidi) non riconducibili a comportamenti efficienti.

Per applicare una nuova politica dei trasporti, è necessario far evolvere il quadro istituzionale, senza, peraltro, stravolgerlo in modo radicale. Le modifiche dei ruoli e delle competenze di regolazione, dovrebbero, infatti, limitarsi al trasporto merci (filiere strategiche) e ai relativi itinerari, senza estendersi all’intero sistema dei trasporti e senza proporre modelli di autorità unica.

Si dovrebbero, altresì rinforzare i meccanismi decisionali applicando un principio di sussidiarietà nei poteri e nelle competenze. Inoltre per innescare la coerenza e la continuità della politica (territoriale e funzionale), è necessario il rafforzamento della regolazione e della promozione centrale. Tale obiettivo potrebbe venir raggiunto con l’istituzione di una “unità di regolazione e di promozione integrata delle reti di servizio per le filiere strategiche del trasporto merci e della logistica”.

L’unità di regolazione e promozione integrata dovrebbe essere agile e guidata da un elevato profilo tecnico (per equilibrare “governo” e “regolazione”): dovrebbe varare, con autonomia di potere progettuale e decisionale, il sistema di nuove regole e interventi (tecnici, regolamentari, finanziari, ecc.), agendo trasversalmente ai diversi sistemi (autostrade, ferrovie, porti, ecc.), surrogandosi parzialmente, solo ove necessario e solo per ben precisati e circoscritti ambiti relativi alle filiere strategiche, ai poteri delle autorità centrali o periferiche già esistenti (ad esempio, le Autorità Portuali).

È necessaria anche la ridefinizione di competenze a livello periferico, per integrare il sistema sul piano territoriale e applicare localmente i principi determinati dalla “Unità di regolazione centrale”.

Si potranno istituire “collegi territoriali regolatori e promotori dell’arco portuale e logistico, riferiti rispettivamente all’arco Alto Tirrenico, al Medio Tirrenico, al Basso Tirrenico/Ionico, al Medio Adriatico e all’Alto Adriatico, inglobando le polarità logistiche territoriali dell’entroterra e quelle insulari.

Ai collegi d’arco, potrebbe risultare utile affiancare operativamente, ad un livello di minore formalità istituzionale, “agenzie di promozione logistica” sovraregionali. Nei collegi territoriali d’arco dovranno entrare, con differenti poteri e ruoli, le autorità portuali, gli enti locali competenti su reti e servizi, i gestori delle piattaforme logistiche e delle infrastrutture (es.: Rete Ferroviaria, gestori autostradali, ANAS, ecc.).

Per concludere, l’introduzione di nuovi vincoli, affiancata al varo di nuovi modelli fortemente premianti per i soggetti più capaci di evolvere in modo efficace le proprie prassi, offrirà notevoli possibilità, alle imprese più orientate al cambiamento, di raggiungere livelli più elevati di efficienza interna e, auspicabilmente, di godere di maggiori supporti economici pubblici capaci di rafforzare e consolidare la strategia di consolidamento del “Porto Italia”.

In linea con quanto sopra esposto va osservato che si stanno registrando tendenze spontanee di aggregazioni funzionali di infrastrutture portuali, territorialmente contigue si stanno altresì concretizzando forme di integrazione tra i porti e i terminali interni con l’obiettivo di superare i limiti derivanti dalla carenza di spazi costieri nel nostro Paese. Questa tendenza spontanea va strutturata con un sano processo di programmazione.



*Un diverso quadro
istituzionale
per una nuova politica
dei trasporti*





**Piano della Logistica.
Un programma di settore
per la competitività
del sistema paese**

PIANO DELLA LOGISTICA. UN PROGRAMMA DI SETTORE PER LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PAESE

Abbiamo stralciato dal Piano della Logistica, anno 2006, approvato dal Cipe nel marzo dello stesso anno, i contenuti del paragrafo 4.2.2. "Le attuali criticità della logistica in Italia". Resta un atto di indirizzo verso il nuovo assetto logistico del sistema Paese con la individuazione delle macro aree.

Ovviamente questo contributo, o atto di indirizzo, va utilizzato con tutti gli aggiornamenti e le integrazioni del caso per ridare slancio giusto al sistema portuale italiano che può e deve passare attraverso un programma di coordinamento di area vasta.

Le attuali criticità della logistica in Italia

Per inquadrare i fenomeni che generano le criticità e sono causa di una minore competitività delle aziende italiane, sia dal punto di vista della "domanda di logistica" sia da quello dell'offerta, è stato organizzato un apposito Focus Group, di cui qui si riportano sinteticamente i principali risultati¹². Sostanzialmente sono emerse le seguenti problematiche:

Scarsa diffusione della "cultura logistica" e mancanza di risorse professionalizzate. La carenza sul mercato di risorse umane adeguatamente formate impedisce a molte aziende il concreto sfruttamento di tutte le potenzialità che una moderna logistica ed un'appropriata movimentazione delle merci offrono.

Inoltre, la scarsa "cultura diffusa" in materia, soprattutto nella PMI, fa sì che la logistica sia intesa come costo o, al massimo, come servizio al cliente piuttosto che come fonte di vantaggio competitivo per l'impresa. In Italia mancano percorsi formativi istituzionali: a differenza di Francia, Germania e Inghilterra, dove la logistica è materia di studio già nelle scuole superiori, nel nostro Paese non esiste la figura del "Perito Industriale in Logistica e Trasporti".

Eppure oggi il lavoro del logistico è tra le prime fonti di occupazione nazionale per diplomati, dopo l'area commerciale, e a differenza di altre categorie professionali non può essere sostituita né dalle macchine né dai computer, in quanto per definizione, deve saper gestire giorno per giorno situazioni differenti e difficilmente riconducibili a schemi standard. Anche nelle aziende che forniscono servizi di logistica, esiste in media solo un laureato ogni venti diplomati (fonte: TNT Logistics Italia). La figura professionale di "Esperto in Logistica e Trasporti" sarà sempre di più richiesta dal mercato del lavoro nell'immediato futuro, sia per soddisfare le esigenze delle imprese industriali e di servizio, sia per innovare radicalmente l'organizzazione, la produttività e l'efficienza del sistema stesso, nonché per favorire la nascita e lo sviluppo di nuove aziende. Inoltre, si avverte la mancanza di un centro o di un network di eccellenza per la ricerca applicata in materia di logistica e trasporti, analogamente a quanto avviene all'estero (ad esempio: la Cranfield University in Inghilterra) e per i percorsi di formazione post universitaria.

Scarsa diffusione dell'outsourcing logistico. Sebbene l'Italia sia oggi il quarto più grande mercato logistico europeo, il ricorso alla terzizzazione delle attività logistiche è relativamente poco diffuso rispetto al resto d'Europa. La gran parte delle imprese italiane manifesta una bassa propensione alla terzizzazione delle attività logistiche, per motivi che dipendono sia da fattori strutturali (prevalenza di piccole-medie imprese che esprimono una domanda di logistica guidata dal "fattore costo", molto frammentata e molto personalizzata), sia da fattori culturali. Uno tra tutti l'immaturità del mercato dei servizi, caratterizzato da un'alta frammentazione delle aziende fornitrici di servizi logistici il cui raggio d'azione è spesso limitato ad alcune aree regionali e che peraltro non sono incentivati né all'aggregazione né alla crescita dimensionale.

La domanda di terzizzazione si concentra prevalentemente su servizi elementari (trazione, affitto spazi di magazzino, distribuzione, etc.), ed è piuttosto bassa per servizi più complessi (allestimento ordini, lavorazioni ausiliarie, etc.). Solo in pochissimi settori si sono diffusi modelli organizzativi che hanno consentito la terzizzazione di tutta l'attività di movimentazione delle merci, sia in entrata, sia in uscita, che ad oggi sono circoscritti al settore automotive, all'abbigliamento e ai beni di largo consumo. Anche in questi settori, d'altra parte, l'outsourcing si scontra con l'assenza di operatori che abbiano una copertura nazionale, che abbiano elevata specializzazione (merci pericolose, prodotti deperibili, etc.).

Carente diffusione e standardizzazione dei sistemi informatici e telematici per la logistica. In molte PMI manifatturiere e commerciali la pianificazione delle attività logistico-produttive, la gestione del magazzino, delle scorte e dei trasporti non viene adeguatamente supportata da sistemi informatici avanzati.

Analogamente le imprese di trasporto e logistica mostrano notevoli resistenze verso gli inve-



*Il Piano della logistica:
l'esperienza del 2005*

¹² In questo paragrafo sono riportati i principali risultati emersi durante uno dei Focus Group organizzati nell'ambito dei lavori preparatori alla elaborazione del Piano della Logistica, svoltosi nel settembre 2004, a cui hanno partecipato numerosi rappresentanti del mondo delle imprese di logistica e di trasporto, delle imprese manifatturiere e della distribuzione.





Le imprese di trasporti e logistica mostrano notevole resistenza agli investimenti in ICT

stimenti in information technology, condizione indispensabile per lo sviluppo dell'outsourcing logistico e di servizi avanzati a valore aggiunto.

La motivazione sta nel fatto che il fattore "costo" è ancora predominante rispetto alla "qualità del servizio". In altre parole, il mercato non ne riconosce la valenza. Inoltre, il basso livello di informatizzazione delle infrastrutture e nei nodi di trasporto, nonché la scarsa diffusione di procedure informatizzate presso le dogane all'interno dei porti e degli aeroporti, è causa di rallentamenti nelle operazioni e, a volte, determina la scelta far sbarcare/imbarcare le merci all'estero (container dirottati nei porti del Northern Range, flussi "aviocamionati" verso l'hub di Francoforte). In alcuni casi, l'assenza di una rete telematica nazionale e di una piattaforma per la tracciabilità delle merci di alcune filiere critiche, è causa di inefficienze al sistema trasportistico nazionale e di mancanza di controllo sulle spedizioni ad alto rischio per la collettività, come nel caso delle merci pericolose. Analogo discorso si può fare per la telematica a supporto delle iniziative di city logistics.

Diffusione della clausola di resa "franco fabbrica". Larga parte dell'industria nazionale, e soprattutto le PMI manifatturiere, non ha fino ad oggi sentito il bisogno di esprimere un controllo forte dei flussi dei materiali e delle informazioni, né ha ricercato nell'efficienza dei processi logistici particolari fonti di vantaggio competitivo. Le ragioni dell'arretratezza dei servizi logistici e di trasporto in Italia dipendono in buona parte dalla domanda, vale a dire, dall'abitudine delle imprese, specie le PMI, di trascurare l'organizzazione dei trasporti in ingresso e in uscita, vendendo secondo la clausola franco fabbrica e analogamente, acquistando franco destino. Questo comporta che le importazioni e le esportazioni verso il nostro Paese siano gestite extra moenia dagli operatori logistici dei nostri principali partner commerciali, Francia e Germania, che non a caso hanno fatto shopping delle nostre imprese di logistica negli ultimi 10 anni. Gli operatori italiani, al contrario, continuano a retrocedere nelle quote degli scambi con l'estero per tre ordini di ragioni: l'onerosità nell'attraversamento dei valichi (costi di transito e tempi di attesa), il maggior costo del trasporto su strada rispetto ai trasportatori dell'Est e che "tende" ad allinearsi a quello degli altri Paesi europei. Il risultato della scarsa competitività delle imprese legate al sistema logistico nazionale è che l'Italia, con la sua elevata vocazione all'export, compra sempre più servizi di trasporto da imprese estere.

Mancata ottimizzazione tra gli attori della supply chain estesa. Di pari passo all'integrazione della supply chain, in questi ultimi anni e nel prossimo futuro si continuerà a parlare di "collaborazione" tra imprese e tra sistemi di imprese.

In Italia, anche per ragioni storiche, è sempre prevalso un approccio di "chiusura" dell'azienda verso i suoi business partner (fornitori, clienti, terzisti, etc.), con grandi difficoltà nello scambio di informazioni rilevanti tra gli attori della stessa filiera (imprese manifatturiere e distributive, operatori logistici e trasportatori). Solo in alcuni settori avanzati, quali il farmaceutico e l'automotive, avviene già da tempo la condivisione di informazioni essenziali per il processo logistico quali il programma delle consegne, la pianificazione della produzione, i piani promozionali, etc. In questo modo si sono ottenuti benefici condivisi tra tutti gli attori in termini di riduzione del costo delle scorte di sicurezza, dei costi di trasporto e dei costi di magazzino, secondo la logica delle economie di rete. Nel settore dei beni di largo consumo, al contrario, nonostante l'avvento progetto ECR (Efficient Consumer Response) a partire dagli anni novanta in cui erano coinvolti distributori e produttori alla ricerca di reciproche efficienze lungo la catena logistica, meno del 5% del volume di attività è gestito in ottica collaborativa.

Elevata incidenza dei tempi di inattività del trasporto. In Italia si è sempre data poca attenzione alle problematiche relative ai tempi di inattività del ciclo di trasporto, in particolare modo per quanto riguarda le attese per il carico e lo scarico dei mezzi. L'assenza di collaborazione e di coordinamento tra interlocutori logistici e interlocutori commerciali delle aziende genera ricadute importanti sui tempi di sosta degli automezzi nonché è causa di continui attriti sui costi di interfaccia (ad esempio per la gestione dell'interscambio dei pallet).

Tali inefficienze generano costi che potremmo meglio definire sprechi, che coinvolgono tutta la filiera logistica, caricatori, trasportatori, destinatari e l'intero Sistema Paese. Il fenomeno è addirittura eclatante nel caso dei centri distributivi della GDO (Grande Distribuzione Organizzata) nel settore dei beni di largo consumo in cui si arriva, in media, a 3 ore di attesa. In tempo è una risorsa troppo preziosa: ottimizzare l'utilizzo del tempo significa rendere più efficiente l'intera supply chain, diminuire il costo logistico associato alle merci nonché ridurre i costi esterni generati dall'attività di trasporto.

La focalizzazione sulle emergenti criticità di settore consente di identificare i "percorsi virtuosi" che l'azione pubblica deve intraprendere nell'ottica di rimuovere tali criticità e che attengono sostanzialmente ai seguenti ambiti:

- promuovere l'adozione di **modelli logistici vincenti per le specifiche filiere** (a cominciare da quelle già individuate per i progetti pilota) attraverso la formazione di comitati di filiera o agenzie di promozione settoriali per la diffusione delle best practices;



- **incentivazione all'outsourcing logistico**, non solo in fase distributiva ma anche per l'approvvigionamento delle materie prime e/o dei semilavorati, diffondendo la pratica del conto terzi anche per le consegne in ambito urbano;
- sviluppare la **formazione professionale** e la ricerca applicata al settore logistica e trasporti;
- incoraggiare lo sviluppo di **standard per lo scambio di informazioni e delle merci** e abilitare una rete telematica nazionale a supporto della logistica e dei trasporti;
- ridurre le inefficienze dei trasporto nelle **fasi di carico/scarico**, diffondendo la pratica degli "appuntamenti" (o, in estrema ratio, introducendo una logica di tariffazione basata sul "tempo del ciclo di trasporto") e migliorando l'efficienza organizzativa dei nodi logistici di interscambio modale;
- **semplificare le procedure e la burocrazia** che riducono la competitività delle imprese operanti in Italia e rallentano, se non allontanano, gli investimenti esteri.

Sette piattaforme integrate, come previste dal DPEF 2006-2009 e specificamente:

1. la **Piattaforma logistica del Nord-Ovest**
2. la **Piattaforma Logistica del Nord-Est**
3. la **Piattaforma Logistica Tirrenico-Adriatica del Nord**
4. la **Piattaforma Logistica Tirrenico-Adriatica Centrale**
5. la **Piattaforma Logistica Tirrenico Sud**
6. la **Piattaforma Logistica Adriatica Sud**
7. la **Piattaforma Logistica del Mediterraneo Sud**.

Le suindicate Piattaforme Logistiche, possono, con una adeguata caratterizzazione funzionale da effettuare per ogni singola area, diventare le **Piastre Logistiche del Paese**, inquadrare a loro volta in un mosaico comunitario che il Piano della Logistica strategicamente prefigura, anche attraverso una già raggiunta maggiore efficacia della nostra presenza istituzionale a Bruxelles (nel sollecitare la dovuta attenzione delle autorità comunitarie all'handicap di competitività derivanti ad esempio dalle condizioni dell'attraversamento della barriera alpina) allo stesso tempo essere di supporto e volano per recuperare all'Italia il ruolo di ambito cerniera sia nelle relazioni di scambio tra Mediterraneo ed area centrale europea, che di quelle con l'Est europeo ed il Far-Est asiatico.



Piano della Logistica 2012/2020
Il Piano della Logistica del 2011

IL PIANO NAZIONALE DELLA LOGISTICA 2012/2020. "DOPO IL CONFRONTO CON GLI OPERATORI, I TERRITORI E LE AUDIZIONI PARLAMENTARI"

Resta da aggiungere l'ultimo lavoro sul tema "Il Piano Nazionale della Logistica 2012-2020" da cui si è stralciata la parte specifica che riguarda i porti.

Questo contributo lo abbiamo richiamati non perché fosse un brano della Bibbia, come amabilmente ha avuto a dire Carozzi, parlando del Piano della Logistica 2012-2020 o come ebbe a sottolineare il Dr. Seta quando il Piano fu presentato alla Fondazione "Italia decide": "è il miglior piano ad oggi presentato".

I porti: quello che va bene per i porti, va bene per il Paese

Come ormai è chiaro per il Piano 2011-2020 I porti insieme ai valichi sono una grande risorsa per il nostro Paese.

Essi assolvono, con strutture specializzate, anche contemporaneamente più di una tra le diverse funzioni di seguito elencate:

- redistribuzione di flussi di merci per le grandi aree di consumo e produttive;
- logistica dei prodotti energetici;
- collegamenti con le aree insulari e alternativi alla modalità terrestre;
- approvvigionamento di grandi impianti industriali "costieri";
- turistica (crocieristica).

La vocazione marittima è parte della storia e della cultura del Paese, e si pone oggi come volano di sicura crescita economica, in grado, al contempo, di evidenziare il ruolo geopolitico di leadership nel bacino mediterraneo e di rispondere al crescente peso della domanda di green economy.

Le azioni che si promuoveranno sulla base delle linee politiche qui enunciate, tengono conto dell'importanza strategica complessiva del settore marittimo per il Paese, non solo per la configurazione geografica dello stesso, ma anche perché esso è parte integrante del sistema logistico nazionale ed europeo.

Gli obiettivi del Piano per l'attività portuale sono graduati nel tempo, man mano che si creeranno le condizioni strutturali:

- a) **recuperare centinaia di migliaia di contenitori** – destinati al nostro Paese ed alle Re-



Le piattaforme logistiche restano la strada maestra



gioni limitrofe – che invece scelgono di arrivare **ai porti del Nord Europa sin qui più competitivi**. Il valore di questo obiettivo varia a seconda della efficienza della retroportualità e può oscillare da 2 a 4 miliardi di Euro;

- b)** rafforzare il ruolo dei porti italiani quali capolinea delle linee di traffico con i Paesi non europei del bacino mediterraneo, creando così le condizioni anche per una miglior tenuta degli scali che effettuano transhipment rispetto ai competitori del fronte Sud;
- c)** puntare, attraverso nuove infrastrutture e modalità organizzative, all'aumento dei volumi gestiti che rendano conveniente la relazione diretta tra i porti liguri e dell'Alto Adriatico con l'Estremo Oriente;
- d)** un obiettivo importante della nostra portualità pertanto deve essere quello di arrivare a **catturare almeno il 50% delle potenzialità di container destinati ai Paesi dell'Europa centrale che ci circondano**.

Sulla base di quanto già definito nella elaborazione del documento sottoposto alla ampia consultazione del settore, sono stati esplicitati alcuni orientamenti fondamentali sulla cui importanza finora c'è stata unanimità di consensi. Per quanto riguarda la portualità, essi ruotano attorno a quattro temi:

- il tema del ruolo della portualità italiana nel contesto euromediterraneo;
- il tema della competitività;
- il tema delle risorse;
- il tema della governance.

Il tema della competitività

Negli operatori esiste una convinzione generalizzata che la competitività dei porti italiani sia fortemente compromessa dal pesante fardello di adempimenti burocratici imposti all'utente, con aggravio di costi e rallentamento del flusso operativo e delle transazioni commerciali. Nessuno dei numerosi stakeholder con i quali c'è stato il confronto, ha negato la legittimità e la necessità dei controlli che i vari Organi dello Stato ed i vari uffici preposti alle diverse funzioni amministrative sono tenuti ad esercitare in ottemperanza a normative che in gran parte sono di fonte europea o internazionale. Ma questi doverosi controlli non possono paralizzare un porto. Un salto di competitività si ritiene possa essere ottenuto assicurando laddove possibile:

- una semplificazione di tali controlli, anche attraverso un più intenso utilizzo della tecnologia;
- uniformi orari operativi degli uffici H24

e accelerando il più possibile un'estesa informatizzazione che consenta di applicare i medesimi protocolli nei rapporti tra gli utenti e le diverse amministrazioni preposte al controllo. L'accelerazione dello spportello unico doganale, per il quale il Piano della Logistica prende un impegno formale di realizzazione, sarà un primo importante passo avanti. Il tema della competitività è stato sin qui limitato perché l'area mercato servita dai porti non ha superato i confini del Paese. Nel momento in cui l'area si estende in seguito alla maggiore integrazione delle reti e c'è la pressione di una nuova clientela, l'orizzonte competitivo può e deve cambiare. Il problema della competitività delle imprese portuali dopo la grave crisi attraversata dal settore viene segnalato da più parti e quindi è importante impostare un progetto strategico per i porti che è dato da:

- Razionalizzazione e potenziamento delle infrastrutture all'interno ed all'esterno ai porti;
- Riforma portuale per adeguare la gestione ai tempi;
- Realizzazione dei progetti infrastrutturali in tempi certi e definiti, anche con project financing, adeguando e semplificando le procedure a ciò preordinate;
- Verifica delle procedure per ridurre i tempi di attesa per l'imbarco e lo sbarco delle merci;
- Potenziamento porti, retroporti, etc.;
- Riduzione del costo del lavoro nel settore dei trasporti e della logistica;
- Definizione dei ruoli delle Autorità portuali con una chiara distinzione tra le funzioni delle Autorità portuali e quelle delle Autorità marittime (senza confusione di ruoli);
- Attribuzione alle Autorità portuali delle funzioni di promotore di servizi di logistica nel territorio anche per velocizzare e rendere più certi i tempi di pianificazione e realizzazione degli investimenti;
- Sviluppo di piattaforme telematiche portuali per il trasporto merci e la logistica che si interfacciano con la piattaforma telematica nazionale (SISTRI, UIRNet, Albo degli Auto-transportatori).

Le misure necessarie

Alcune misure sono indispensabili ed urgenti per provare a vincere la sfida del Mediterraneo.

Occorre in primo luogo nella logica delle piattaforme logistiche territoriali consolidare i po-



*Il ruolo della portualità
individuato priorità
assoluta
per l'economia
del Paese*





In un periodo di strette finanziarie le risorse occorre ritrovarle nella razionalizzazione

teri delle Autorità portuali – proprio in quanto enti indipendenti e neutrali – e contemporaneamente sopprimere le barriere di accesso che non siano giustificate da esigenze di protezione della sicurezza e dell'ambiente. Da molti anni le misure amministrative adottate ai sensi delle norme del codice della navigazione non appaiono favorire i traffici.

In secondo luogo occorre definire priorità di intervento per i porti fortemente ancorati ai corridoi europei.

In terzo luogo occorre promuovere una autentica finanza di progetto anche all'interno dei porti, non già in competizione con le autorità portuali, ma in un clima di effettiva collaborazione. In questo contesto occorre promuovere strumenti finanziari nuovi per realizzare le infrastrutture essenziali e per operare in maniera trasparente sulle aree demaniali e sulle infrastrutture essenziali. Una traccia che si sta consolidando nei Paesi europei e specie nei Paesi confinanti.

Al fine di definire le priorità, in una situazione di risorse scarse è indispensabile vi sia una pianificazione da definire attraverso la cabina di regia, così come previsto dall'Allegato Infrastrutture.

Nell'attuazione del Piano il contributo dei privati e della finanza di progetto sarà valorizzata. Ed è evidente che tre criteri dovranno prevalere nelle valutazioni di ordine tecnico e politico: (a) quello della importanza di una certa opera per la politica nazionale, (b) quello della idoneità del progetto ad auto finanziarsi con il traffico e (c) quello del coinvolgimento del territorio e della sua disponibilità finanziaria, scelte di politica connessa a quella dei porti.

Il tema delle risorse

Ai programmi infrastrutturali che hanno ottenuto l'approvazione del CIPE debbono essere garantiti i finanziamenti necessari alla loro realizzazione, così come debbono essere garantite alle Autorità Portuali le risorse per l'ordinaria manutenzione.

Occorre distinguere la finalità generale per cui l'autonomia finanziaria è stata richiesta dalle forme tecniche con cui possono essere diversamente indirizzate risorse pubbliche.

Il fine principale dell'autonomia finanziaria è quello di introdurre meccanismi premianti che costituiscano incentivo ad accrescere la competitività dei singoli porti. È un intendimento diametralmente opposto a quello dei finanziamenti a pioggia. Qualunque sia tecnicamente la forma per restituire ai porti una parte del reddito generato con i loro traffici, questo orientamento "premiante" dovrà essere mantenuto. I porti che faranno meglio, che sapranno attirare più traffico, dovranno poterne trarre un beneficio, ma deve essere data la possibilità almeno ai porti strategici di poter accedere a queste forme incentivanti, già a partire dal 2011.

In un periodo di stretta finanziaria le risorse possono venire in gran parte anche da azioni di razionalizzazione e di efficientamento.

Il tema della governance

Il dibattito che si è aperto sulla riforma della legge '84 è sintomo di crescita ed impone di individuare soluzioni organizzative nuove in un clima di dialogo e di confronto costruttivo che passa anche attraverso una scala gerarchica di ruoli, compiti e funzioni del sistema portuale italiano.

In particolare prima tappa un accorpamento delle Autorità portuali alla scala regionale: 7 Autorità portuali di coordinamento data dalle singole macro-aree.

Occorre inoltre spingere verso forme di apertura del mercato perché vi accedano le grandi organizzazioni di traffico e degli investitori; dall'altra parte tuttavia è indispensabile un assetto regolatorio trasparente e coerente con i principi e le regole europee, che contemporaneamente promuova il "buon funzionamento" (nella logica europea beninteso), l'occupazione, l'ambiente la sicurezza.

In precedenza si sono sintetizzate alcune misure che, opportunamente declinate, possono aiutare i redattori di una reale riforma.

Nel caso di un impiego massiccio della finanza di progetto è inutile indugiare sulle formule e sulle definizioni, e quindi fra finanza di progetto pura e la finanza di progetto mista. Ciò che è importante è che si coinvolgano i capitali internazionali sulle infrastrutture e sui porti italiani (che fra l'altro in genere producono effetti del tutto neutrali) rendendo l'investimento attrattivo. Ciò con la consapevolezza che occorre offrire alle banche ed ai fondi internazionali condizioni giuridiche attrattive, altrimenti essi saranno destinati ad altri investimenti o ad altri Paesi (che, come si è verificato fino ad oggi, cresceranno di più del nostro).

Occorre in breve che si crei anche in Italia un vero e proprio mercato delle infrastrutture che sia separato da quello della terminalistica e dei traffici e che offra all'investitore piccolo o medio certezze e remuneratività. Le regole pertanto che riguardano il sistema delle concessioni in ambito portuale debbono essere riscritte per dare garanzie all'investitore, per assicurare la trasparenza del mercato (secondo la normativa europea) e per permettere di tutelare il patrimonio dello Stato, ottenendo al tempo stesso un risparmio di risorse pubbliche.





*Misure semplici
per coordinare
e rilanciare*

Altrettanto decisamente occorre intervenire su quei meccanismi che spesso rischiano di paralizzare il funzionamento del porto; in tale quadro vanno ridefinite le funzioni e le competenze dei Comitati Portuali.

Conclusioni

Tre tappe fondamentali, su cui è necessario puntare:

- a)** unificare il disegno di legge e quello dei porti e degli interporti fermi alla Camera e al Senato nelle rispettive Commissioni, introducendo il concetto di rete e la gerarchia delle singole strutture per ruoli e funzioni;
- b)** coordinare il piano degli investimenti sui porti con le politiche di riferimento di cui al punto precedente e consentire alla portualità italiana processi di gestione semplici, operativi e meno burocratici finalizzati a ridurre i tempi delle merci in entrata ed in uscita dai porti con il supporto di una infrastrutturazione immateriale capace di “mettere in fila” gli attori della catena logistica e dei trasporti;
- c)** ridefinire le macro aree logistiche e le strutture di coordinamento e gestione degli interventi per i porti e la logistica fatto facendo il ruolo delle Regioni per le attività di programmazione e controllo attraverso una struttura di coordinamento semplice ma con elevate competenze.





E' stato lanciato

il Master di I livello in Trasporti, mobilità e logistica



L'Università Unitelma Sapienza ha promosso, di intesa con la Giordano Editore, per l'anno accademico 2014-2015, un Master di I livello, che fornisce ai partecipanti la formazione necessaria per esercitare compiutamente le funzioni di gestione delle attività di trasporto e logistica e quelle di pianificazione e programmazione per gli esperti di logistica pubblica attuata da Governo, Regioni, Province, Comuni.

INFORMAZIONI

Unitelma Sapienza
Viale Regina Elena, 295 - 00161 Roma
T (+39) 06.81.100.288 - F. (+39) 06.6792048
www.unitelma.it - segreteriastudenti@unitelma.it

Giordano Editore srl
Via S. Brigida,6 - 80132 Napoli
Tel (+39) 081. 8332871 Fax (+39) 081. 39551646
www.roccogiordanoeditore.eu - segreteria.giordanoeditore@gmail.com



ScuolaAltaFormazione

Mario Del Viscovo
Trasporti e Logistica

ISTIEE rappresentata dal Prof Giacomo Borruso e Giordano Editore rappresentata dal Prof. Rocco Giordano hanno dato vita alla Scuola di Alta Formazione per dare testimonianza della lungimiranza di Mario Del Viscovo. La scuola trova sede a Pordenone grazie alla cortese disponibilità del Centro Ingrosso intermodale di Pordenone, con sedi operative a Trieste e Napoli.

Il programma formativo, si propone di formare manager per il settore trasporti e logistica in grado di guidare e gestire situazioni complesse.

Il programma formativo è articolato in cinque sezioni:

α. Fondamentali per le politiche dei trasporti e della logistica

A. *Trasporti, territorio e infrastrutture*

B. *Economia applicata ai trasporti e alla logistica*

C. *Diritto dei trasporti*

D. *Economia e gestione delle imprese di trasporto e logistica.*

Il programma operativo per gli anni 2015-2016 è stato approvato dal C.d.A.

Il primo corso di eccellenza che sarà attivato di intesa con ISTIEE è programmato dal giorno 8 al 13 giugno su Trieste, Pordenone e Venezia.

Le sedi della SAF

Sede legale: 33170 Pordenone, Interporto Centro Ingrosso - Settore F1

Sedi operative:

34123 Trieste, via del Lazzaretto Vecchio n° 13 - Tel. +39 040 311465

80028 Grumo Nevano (NA), via Risorgimento n° 46 - Tel. + 39 081 8332871





La Società Consortile B.M.G. engineering Scarl con sede a Napoli è costituita, da professionisti di qualificata esperienza, con lo scopo di seguire attività riguardanti lo studio, la programmazione, la progettazione, la gestione e il coordinamento dei servizi relativi ai trasporti, traffico, viabilità e sosta nonché sistemi informatici e telematici collegati per il loro governo e dei sistemi energetici ed ambientali.

La Società Consortile si presenta come interlocutore unico capace di fornire tutte le garanzie caso atte ad essere soggetto idoneo a ricevere in affidamento direttamente o indirettamente concessioni di servizi e/o di prestazioni multiple.

Presidente della Società consortile B.M.G. engineering è il Prof. Luigi Battistelli.

Direttore tecnico Ing. Renato Miano.

La sede legale della Società

Via Santa Brigida n° 6, 80132 Napoli

Tel. +39 081 5523166

e-mail bmeng@hotmail.com





il nuovo sito
www.roccogiordanoeditore.eu

CERCA [...] Q

Sei in Home

NEWS

Vai all'archivio >

MASTER DI I LIVELLO IN TRASPORTI, MOBILITÀ E LOGISTICA



L'università Unitelma Sapienza ha promosso, di intesa con la Giordano Editore, per l'anno accademico 2014-2015, un master di I livello, per fornire ai partecipanti un livello di formazione adeguato per esercitare compiutamente le funzioni di gestione delle attività di trasporto e logistica. Allo stesso tempo il master è finalizzato a definire i processi per la pianificazione e programmazione per gli esperti di logistica pubblica attuata da Governo, Regioni, Province, Comuni.

[continua](#)

L'OBIETTIVO DI RIFORMA DOPO LE DIMISSIONI DEL MINISTRO LUPI PORTA AD UNA RICENTRALIZZAZIONE DELLE PROBLEMATICHE DEI TRASPORTI CHE HANNO BISOGNO DI PROCEDURE, REGOLE CERTE E COMPETENZE PROFESSIONALI.

I LIBRI

Vai all'archivio >



COMPENDIO DEL SISTEMA DELLA PORTUALITÀ ITALIANA

di Francesca Cesarale, Cosmo Domenico Tallino

Obiettivo del Compendio del Sistema della Portualità Italiana è portare un contributo di chiarezza in un quadro normativo che come al solito polverizza le competenze in una miriade di centri di potere e, conseguentemente, spalma il peso delle responsabilità su una platea indistinta di soggetti, rendendo impossibile distinguere l'efficienza, la profittabilità e la competenza dall'inefficienza, dalla diseconomicità, dalle scelte congiunturali. Di fronte ad un quadro normativo che produce profonde disarmonie tra norma comunitaria, norma nazionale ...

[continua](#)



CITTÀ METROPOLITANA. L'OCCASIONE PER RIPARARE IL TERRITORIO

di Loreto Colombo, Rocco Giordano, Pietro Rostirolla

Il fenomeno della conurbazione metropolitana accomuna ormai numerosissime aree mondiali nelle quali la crescita di centri vicini ha portato alla formazione di vaste e dense agglomerazioni policentriche attorno ad una città dominante. Si tratta dei veri motori dell'insediamento umano, nei quali si concentrano cultura, economia e direzionalità di ogni tipo. Le esigenze specifiche di queste aree hanno portato in molti paesi all'istituzione di forme di cooperazione intercomunale per l'erogazione di servizi, fino a configurare man mano dei nuovi enti territoriali ...

[continua](#)

LA RIVISTA

GLI ULTIMI NUMERI

dicembre 2014
PDF **SISTEMI DI LOGISTICA N° 4**

novembre 2014
PDF **NEWSLETTER DI SISTEMI DI LOGISTICA 25 NOVEMBRE 2014**

settembre 2014
PDF **SISTEMI DI LOGISTICA N° 3**

[VAI ALL'ARCHIVIO >](#)

MEDIA



INTERVENTI

