

Le emergenze: il trasporto e la sicurezza in ambito urbano e la offerta portuale

Il trasporto e la sicurezza in ambito urbano.

Da oltre trenta anni, siamo obbligati a convivere con un preoccupante paradosso: la crescita economica è strettamente legata alla crescita della mobilità delle persone e delle merci e **la crescita della mobilità impone un adeguamento sempre più crescente dei livelli di sicurezza.**

Il mancato rispetto dei livelli di sicurezza produce danni enormi alla economia e rischia di incrinare le condizioni di crescita della mobilità.

Il sistema urbano costituisce una delle componenti più critiche della sicurezza stradale del nostro Paese. Nel 2008 gli incidenti stradali in area urbana hanno determinato:

- 2.269 morti**, il 44% del totale;
- 238.712 feriti**, il 73% del totale;
- 20.733 milioni di Euro di costo sociale**, il 67% del totale.

Un tema con elevato grado di drammaticità è quello relativo ai ciclomotori ed ai motocicli.

Gli incidenti a carico degli utenti delle due ruote a motore nel 2007 hanno determinato:

- a. **1.540 morti** (il 30,0% del totale);
- b. **90.551 feriti** (il 27,8% del totale);
- c. **un costo sociale di € 8.812 milioni** (il 28,3% del totale).

In realtà circa il 60% dei morti e l'80% dei feriti a carico delle due ruote a motore è determinato da incidenti in area urbana.

Gli incidenti a carico della mobilità non motorizzata (pedoni e ciclisti) nel 2007 hanno determinato:

- 979 morti** di cui 627 pedoni (il 19,1% del totale);
- 35.060 feriti** (il 10,8% del totale);
- un costo sociale di € 3.946 milioni** (il 12,7% del totale).

I dati indicano che l'Italia è il Paese con il più elevato numero di pedoni morti per incidenti stradali.

I 2/3 delle vittime sono determinati da incidenti in area urbana e poco meno della metà riguardano gli utenti deboli.

La riforma del Codice della Strada, un nuovo approccio al Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, una maggiore attenzione al sistema dei controlli, la concreta istituzione della disciplina della sicurezza stradale in tutte le scuole di ogni ordine e grado, sono tutte azioni essenziali, **che il Parlamento ed il Governo hanno preso e rafforzato ultimamente, ma non dobbiamo sottovalutare** un ulteriore fattore che, in questo prossimo decennio, renderà sempre più interdipendente il rapporto **mobilità – sicurezza: la obsolescenza delle logiche e dei sistemi di sicurezza.**

Questa particolare tematica, riguarda tutte le modalità di trasporto. Nel caso, ad esempio, della **modalità ferroviaria**: solo venti anni fa il sistema di sicurezza che le Ferrovie italiane, per la prima volta nel mondo, hanno sperimentato e realizzato sulla rete ad alta velocità, era praticamente solo una idea, una ipotesi concettuale. Se non avessimo fatto ricerca mirata, se non avessimo fatto sperimentazione oggi le Ferrovie dello Stato non avrebbero potuto garantire determinate prestazioni, non avrebbero potuto garantire quelle frequenze che consentono proprio un aumento adeguato della mobilità.

La ricerca, quindi, diventa il comune denominatore di questa ampia e complessa tematica. Una ricerca che, nel caso del trasporto su strada, deve puntare ad abbattere quel 10 – 15% che nella incidentalità grava proprio sulla qualità del veicolo e sulle caratteristiche degli impianti fissi e quindi della rete stradale ed in modo particolare su quella parte di rete ove si verificano con sistematicità incidenti.

Incidere sui comportamenti di chi guida un'auto è, senza dubbio, complesso e difficile. Le varie componenti e la varietà dei comportamenti di chi guida, d'altra parte, non possono essere corretti solo intensificando i controlli e appesantendo le sanzioni. Invece, una componente su cui è possibile raggiungere risultati più misurabili è proprio quella legata alla qualità della offerta infrastrutturale e del veicolo.

In particolare, per quanto attiene le aree urbane, il Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale aveva previsto interventi anche di tipo finanziario, attraverso la messa a disposizione di fondi in favore dei governi locali per promuovere e stimolare, secondo un meccanismo di cofinanziamento, l'autonoma gestione di questi ultimi della sicurezza stradale a livello territoriale. In realtà i vincoli finanziari che hanno caratterizzato questi ultimi anni hanno determinato una forte divergenza tra le previsioni del piano e quanto in concreto è stato reso disponibile, attenuando gli effetti previsti di questa linea di intervento che tuttavia

conserva, in linea di principio, piena validità anche se dovrebbe essere affidata a meccanismi strutturali di approvvigionamento finanziario.

Per le auto, per gli autobus e per i TIR la ricerca, nell'ultimo ventennio, ha fatto, senza dubbio, moltissimo ma si può ancora fare di più per raggiungere livelli di efficienza del mezzo soprattutto quando il veicolo è in presenza di condizioni atmosferiche critiche.

Sulla offerta portuale

L'Unione Europea passa dalla logica dei "Corridoi" alla logica di "Rete", cioè annulla la dominanza degli assi e ritiene fondamentale anche i nodi sia portuali, sia interportuali che aeroportuali.

L'Unione Europea riscopre qualcosa che già 25 anni fa l'Italia aveva identificato nel suo primo Piano Generale Trasporti e cioè i "Sistemi Portuali".

Nel mare del Nord si costituiscono alleanze tra porti di differenti Stati.

La Cina, già da oltre un quinquennio, è interessata all'acquisto di 3 – 4 impianti portuali europei.

Da oltre un decennio riteniamo validi i dati relativi alla movimentato di TEU's nei nostri porti e non alla quantità reale di merci movimentate.

L' "ultimo miglio" nel nostro Paese ha raggiunto negli ultimi dieci anni livelli sempre più patologici; esiste ancora solo il gomma – mare; il mare – treno è una pura utopia.

Nei nostri porti sono la incidenza di concessioni pluriennali spesso limita lo spazio decisionale dei responsabili delle Autorità portuali.

Diventa sempre più evidente l'assenza di omogeneità fra le singole realtà portuali ed emergono sempre più le singolarità e le potenzialità di ogni impianto. Il mercato ha chiaramente messo in evidenza la non omogeneità degli impianti.

La Commissione Europea ha avviato un apposita ricerca sulla definizione dei porti comunitari e le loro connessioni con le Reti TEN – T. Tale ricerca ha già prodotto un elenco dei porti candidati a svolgere il ruolo di porti di rilevanza strategica comunitaria

Di fronte a questa analisi, pur riconoscendo grande importanza al lavoro fatto dal Parlamento e dal Governo nel redigere un nuovo provvedimento legislativo dell'intero comparto, è necessario approfondire cinque distinti pilastri, cinque distinte condizioni base quali:

- La strategia nazionale.
- Il sistema portuale.
- L'autonomia finanziaria.
- La gestione del porto e dell'intorno.
- La governance allargata.

Pilastri che sinteticamente vengono approfonditi nei seguenti punti.

1.

Non è possibile affrontare un tema così essenziale per la crescita e lo sviluppo senza approfondire, a lungo, tale filiera logistica in modo da rispondere alle esigenze reali della nuova domanda di trasporto.

Non si può, infatti, sottovalutare quanto sia cambiata dal 1994, anno in cui il Parlamento ha approvato la Legge 84/94, ad oggi la dimensione e la organizzazione della portualità e della retroportualità.

La portualità italiana, come detto in precedenza, gestisce realmente oggi solo quello che è il consumo del sistema economico e demografico del Paese, cioè un volume complessivo import-export stimato attorno ai **4 – 5 milioni di TEU**. Tutto il resto, cioè circa altrettanto, transita senza nemmeno uscire dalla cinta doganale, cioè senza effettuare stoccaggi o lavorazioni della merce.

La Germania, invece, attraverso i porti del Nord, gestisce un traffico di container quattro volte superiore a quello che sarebbe giustificato dal volume delle merci importate o esportate dal Paese: **in realtà la Germania svolge un ruolo di piattaforma logistica al servizio di altri Paesi, tra cui sicuramente l'Italia**. Secondo l'Istituto di Ricerca Fraunhofer, la logistica costituisce in Germania il terzo datore di lavoro, dopo l'industria dell'auto e quella chimica, con **2,6 milioni di occupati**. In Italia sono **500 mila gli addetti** dell'intero settore trasporto merci e logistica.

Questo confronto testimonia da solo quanto rilevante sia il gap tra due Paesi della Unione Europea proprio in termini di utilizzo di due distinte rendite di posizione quella del Mare del Nord e quella del Mediterraneo.

D'altra parte sono cambiati davvero tutti gli approcci alla logistica; bastano pochissimi dati per misurare tale rivoluzione: nel 1990 circolavano nel mondo circa **40 milioni di TEU**; oggi sono oltre **400 milioni di TEU**.

Mentre fino alla fine degli anni '80 il traffico container si presentava dominato dagli Stati Uniti, oggi il primo porto americano (Los Angeles) è solo decimo in una classifica che vede, ai primi otto posti, sei porti asiatici (**Singapore, Hong Kong, Shanghai, Shenzhen, Kaohsiung, Busan**) e un porto mediorientale (**Dubai**), e solo un porto europeo (**Rotterdam**). In particolare ciò che colpisce di più è la esplosione, negli ultimi cinque anni, di tre porti asiatici: **Singapore è passato da 17 milioni di TEU nel 2002 a 25 milioni di TEU nel 2008, Shanghai è passato da 8,6 milioni di TEU nel 2002 a 22 milioni di TEU nel 2008, Shenzhen è passato da 7,6 milioni di TEU nel 2002 a 18,4 milioni di TEU nel 2008.**

Parlando di milioni di container, l'ordine di grandezza del potenziale valore aggiunto indotto è di decine di miliardi di euro, cioè di 3 – 4 punti percentuali aggiuntivi di PIL.

Quindi di fronte a questi cambiamenti è pensabile mantenere inalterato lo schema gestionale che caratterizza la nostra offerta portuale?

E' naturale chiedersi cosa possa fare un Presidente di Autorità portuale nei confronti di concessionari di aree portuali che da decenni utilizzano o non utilizzano l'impianto ma detengono una specificità patrimoniale all'interno del sito che per la sua naturale dinamicità funzionale dovrebbe essere privo da vincoli patrimoniali imposti da terzi. Per questo motivo, come detto in precedenza, i Presidenti delle autorità portuali devono essere posti in condizione di decidere e, soprattutto, di decidere rapidamente per garantire al porto una effettiva operatività.

2.

Il successo di un impianto portuale è da sempre legato ad una sommatoria di fattori:

- la ubicazione geografica all'interno di un determinato sistema;
- la reale incisività delle condizioni al contorno che, in termini sintetici, significa inesistenza di vincoli dell' "ultimo miglio" ed in termini più espliciti significa collegamento efficiente con la rete stradale e ferroviaria;
- la diretta compartecipazione e presenza nella governance dell'impianto o del sistema portuale di tutti gli attori pubblici e privati che rischiano direttamente nel processo di investimenti e nella gestione ordinaria. Questo significa che la gestione di un impianto portuale dovrebbe essere effettuata in logica di Società per Azioni,

al limite con partecipazione pubblica maggioritaria. Una Società che dovrebbe vedere al suo interno un diretto coinvolgimento dell'ANAS, delle Ferrovie dello Stato, dei vari Terminalisti;

- lo strumento pianificatorio dovrebbe possedere due specifiche caratteristiche: una tipicamente legata alla chiara utilizzazione delle aree, l'altra legata alla trasparente rappresentazione di un Piano Economico Finanziario in cui l'intervento pubblico garantisca non la realizzazione di determinati interventi ma solo una soglia percentuale nella infrastrutturazione dell'impianto. Una soglia percentuale che non deve superare mai il limite del 30%.

Questi fattori, in fondo, sono in linea con quanto già espresso in altra parte del presente Allegato dove si dice chiaramente che la partecipazione pubblica nella infrastrutturazione non può più essere totale, specialmente per una offerta infrastrutturale, come quella relativa alla portualità, in cui, in molti casi, ricorrono vere e misurabili condizioni di bancabilità degli investimenti, di convenienza gestionale.

Questo significa che se per alcuni porti non emergessero condizioni di reale convenienza verrebbe meno la titolarità di una classifica che ha finora legittimato le varie Autorità Portuali.

Sicuramente in una logica liberista e priva di condizionamenti localistici bisognerebbe annullare strutture gestionali prive di un reale **marginale operativo netto**. Purtroppo un simile corretto processo decisionale troverebbe sostanziali blocchi procedurali per cui unico possibile tentativo per rendere bancabili determinati impianti, è ricorrere alla organizzazione per "sistema".

In tal modo avremmo tre famiglie:

- **una formata** da porti capaci, attraverso una governance consolidata, di produrre valore aggiunto, di produrre margine operativo netto;
- **una formata** da una aggregazione di impianti che, con distinte funzioni, caratterizzano un "sistema" che è in grado di raggiungere condizioni di mercato accettabili;
- **una formata** da realtà portuali, necessarie per il mantenimento di determinate funzioni in cui la Regione ne garantisce i livelli gestionali.

Supponiamo però che tale ipotesi di rivisitazione sostanziale dell'attuale offerta portuale non sia accettata perché mette in crisi la ormai consolidata articolazione attuale delle Autorità portuali, allora, purtroppo, nell'arco di un quinquennio la offerta portuale del Paese sarà estranea ad ogni forma di competitività.

Una scelta che non volesse, magari per fasi, dare corso a tale cambiamento non solo sarebbe miope ma annullerebbe le potenzialità reali degli impianti portuali del Paese che si ritiene, a ragione, attualmente

competitivi. D'altra parte non possiamo non prendere atto della ricerca effettuata dalla Commissione Europea sui porti candidati ad essere i porti chiave della Comunità. Tale ricerca ha identificato 40 impianti portuali. L'Italia è presente con i porti di Genova, La Spezia, Venezia, Trieste, Ravenna, Gioia Tauro, Taranto, Bari e Brindisi.

3.

I facili entusiasmi di un bacino del Mediterraneo ricco di grandi prospettive sia di crescita della domanda, sia di sistematicità dei flussi, dimenticano che il Mediterraneo non ha più solo Fos, Genova, Gioia Tauro, Taranto, Trieste, ecc. Il Mediterraneo ha Damietta, Alessandria d'Egitto, ha in corso l'allargamento del Canale di Suez, ha Kooper, ha Bar, ha Algeiras. Quindi sarebbe un errore sottovalutare la competitività presente nel Mediterraneo.

Senza dubbio, negli ultimi anni ci sono state iniziative interessanti per alcune realtà portuali: il sistema Civitavecchia – Fiumicino – Gaeta, il sistema Trieste – Monfalcone, il nuovo assetto portuale di Venezia, il nuovo assetto gestionale di Savona - Vado Ligure, ma siamo ancora in una fase non adeguatamente strutturata.

È altresì opportuno, in tale contesto, agevolare la possibilità, per le Autorità Portuali, di ricorrere, comunque, a forme di compartecipazione del capitale privato, anche secondo la disciplina della tecnica di finanza di progetto di cui al codice dei contratti.

Tale nuovo sistema di finanziamento potrà così verosimilmente permettere l'avvio di quel processo di infrastrutturazione portuale che appare imprescindibile per un adeguato sviluppo dei traffici marittimi e per il recupero di competitività del settore.

Appare utile, inoltre, prevedere, come detto prima, efficaci misure di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi derivanti dalla concessione, in vista di una migliore valorizzazione delle aree portuali e di un effettivo sviluppo dei traffici marittimi.

Questo tipo di approccio fa capire che la infrastrutturazione dei nostri porti, in merito all'accesso alle risorse, ha due distinti momenti: **uno obbligatoriamente a "fondo perduto", uno, invece, tipicamente caratterizzato dalla logica dell'investimento e, quindi, non è e non deve essere considerato debito pubblico.**

4.

L'urgenza nel decidere, l'urgenza nel fare, sta proprio nel fatto che non dobbiamo dimenticare che tra il 2014 ed il 2017, anche in presenza di una crescita del PIL minima, in Europa entreranno in crisi alcuni segmenti strategici quali: i valichi alpini, i valichi lungo l'arco dei Pirenei, gli assi ferroviari lungo la Padania e la Provenza, il sistema autostradale lungo la Baviera, gli assi di accesso ai porti di Rotterdam e di Amburgo, l'asse autostradale Istanbul – Sofia – Budapest – Vienna, l'accesso alle grandi aree metropolitane. Questo imporrà una rivisitazione sostanziale dei punti di accesso al sistema europeo.

Il valore globale, come accennato in precedenza, degli interventi prioritari, necessari per garantire un adeguamento organico dell'offerta infrastrutturale nell'Unione Europea a 27 Stati, è di **630 miliardi di euro**; il valore dei soli interventi prioritari capaci di rinviare il blocco sugli assi prima elencati è di **257 miliardi di euro**. L'Unione Europea ha approvato risorse per soli **8 miliardi di euro**.

Ebbene la carenza di risorse comunitarie da un lato e l'avvicinarsi di livelli di saturazione su determinate reti dovrebbe produrre, automaticamente, una strategia comune a scala comunitaria e nazionale: avviare una articolata operazione di intelligenza logistica basata sia sulla ottimizzazione dei nodi intermodali di ingresso nella rete terrestre dei flussi di merce, sia sull'ottimizzazione del carico a vuoto (**oggi oltre il 40%**), sia dei sistemi informatici (Progetto Galileo), sia degli ambiti della produzione, degli stoccaggi, della scelta delle modalità di trasporto, della **Supply Chain**.

Su questa specifica area tematica il Piano della Logistica dovrebbe identificare un misurabile "Codice comportamentale" che, senza incidere sulla organizzazione delle singole filiere, possa però evitare le attuali assurde diseconomie.

5.

Questa serie di considerazioni ci deve quindi portare ad un confronto aperto e coraggioso con il tessuto istituzionale definito a valle della riforma del Titolo V° della Costituzione. Sar à necessario, cioè, convincere che la portualità è sommatoria di condizioni e di funzioni non legate essenzialmente ad una fisicità territoriale. Sarà necessario, ad esempio, ricordare che non è possibile sottovalutare le singolarità possedute dal sistema della offerta portuale dell'area ionico – adriatica, dell'area cioè caratterizzata dagli HUB della fascia meridionale come Taranto e Brindisi, sia da quella dell'area settentrionale come Ravenna, Venezia e Trieste.

Nessuno, infatti, può dubitare di una serie di singolarità, possedute soprattutto dagli HUB dell'area settentrionale dell'Adriatico, non solo rare ma, addirittura, uniche nel sistema euromediterraneo:

- sono gli HUB strettamente interconnessi con il Corridoio 5. Sul Corridoio 5 c'è il nodo intermodale di Lione, di Orbassano, di Novara, di Milano (Rho, Melzo e Segrate), di Verona, di Padova, di Cervignano. Questo rafforza la incidenza del flusso di merci sul Corridoio (oltre il 36% dell'intero sistema comunitario) e quindi amplifica il ruolo di terminali portuali.
- tra gli HUB del Nord Adriatico Trieste è l'unico porto franco del Mediterraneo e lo è da 300 anni.
- Trieste ha i fondali naturali più profondi del mediterraneo e quindi non teme il gigantismo.
- gli HUB del Nord adriatico rappresentano la porta dell'area orientale dell'Europa nel Mediterraneo. (l'area orientale aggregherà sul Mediterraneo oltre 6 milioni di TEU nel prossimo triennio).
- è la ubicazione geografica che consente una riduzione di circa 8 giorni per l'accesso al sistema Europa rispetto all'itinerario che utilizza gli HUB del Nord Europa.
- è la ubicazione geografica che consente la immediata interazione con l'Europa Centrale e con quella Orientale.

Analoghe considerazioni possono ripetersi per il sistema settentrionale del Tirreno.

Deve prendere corpo un confronto che necessariamente denuncerà il concetto limitativo di porto, di interporto, di piattaforma logistica; un confronto che confermerà la esigenza di definire, nel breve periodo, il “**distretto logistico**”. Un concetto questo non più legato ad una fisicità territoriale ma ad una misurabile attività economica; un concetto già presente nelle Piattaforme Logistiche prima richiamate, un concetto già condiviso nelle altre realtà comunitarie

6.

Occorre quindi:

1. l'**immediato** ricorso ad uno strumento legislativo che **superi** da un lato i vincoli e le deformazioni concettuali presenti nei provvedimenti legislativi passati e **produca**, invece, le risposte più congeniali alle esigenze di un sistema che negli ultimi dieci anni è cambiato in modo inimmaginabile;
2. la **identificazione di realtà portuali** che rispondano, proprio in base al Titolo V° della Costituzione, direttamente all'Organo Centrale e la contestuale identificazione dei porti che rispondano alle singole realtà regionali. Questa classificazione non deve essere interpretata come un approccio riduttivo: i porti che rispondono all'Organo centrale e quelli che rispondono alle realtà regionali non

sono di serie A e di serie B ma sono solo una corretta testimonianza di un distinto ruolo e di una distinta funzione oggettiva;

3. **la chiara identificazione** di un Piano Fonti Impieghi per la copertura finanziaria sia delle attività gestionali che di quelle infrastrutturali;
4. **la costruzione vera** dell'autonomia gestionale e la contestuale identificazione di logiche corrette e trasparenti di controllo;
5. **la identificazione di processi di ottimizzazione** della offerta dei vari impianti portuali attraverso il ricorso alla logica del "sistema portuale";
6. **il compimento dell'iter di adozione del decreto sui dragaggi** e la identificazione di ulteriori iniziative che consentano di coniugare il necessario rispetto delle norme ambientali con le esigenze di approfondimento dei fondali dei porti e di realizzazione delle opere;
7. **il rafforzamento del principio della liberalizzazione regolata e condizionata del lavoro portuale**. In questo va evitata una contrapposizione ideologica vecchia e superata e guardare a modalità congeniali alle esigenze del mercato.

Capitolo 3: Gli Atti di Indirizzo

Sulla nuova organizzazione della gestione aeroportuale

Leontiev, in particolare, nella redazione del Piano Generale dei Trasporti nel 1984, ricordava che il vero problema dei trasporti negli anni 2000 sarebbe stato quello relativo alla modalità del trasporto aereo. “In modo idraulico, precisava Leontiev, sarà sempre possibile aumentare le sezioni delle strade, delle ferrovie mentre il limite di tempo intercorrente tra due aeromobili, una volta raggiunto, imporrà la realizzazione di nuovi aeroporti, imporrà un difficile processo di gerarchizzazione degli impianti aeroportuali e, soprattutto, una rivisitazione delle logiche di controllo e di assistenza al volo”. Ciò si configurerà – precisava sempre Leontiev – come un sistema di equazioni di difficile soluzione soprattutto in presenza di un dato certo: la crescita imprevedibile della domanda sia di passeggeri che di merci; per questo, il trasporto aereo è uno dei sensori più significativi e più interessanti dei fenomeni di crescita e di recessione.

L'intero sistema del trasporto aereo costituisce, a tutti gli effetti, uno dei sensori chiave per misurare le tendenze evolutive o involutive dei mercati e quindi dell'intero sistema socio economico.

Durante la recessione è stato possibile appurare alcuni interessanti elementi chiave del comparto:

- il trasporto aereo mantiene uno zoccolo della domanda anche in presenza di recessione e questo è un segnale importante. È vero che c'è stata una crisi, è vero che c'è stata una perdita secca, ma è vero anche che questa perdita ha dimostrato un'obbligata esigenza della modalità di trasporto aereo;
- è inutile pianificare l'offerta inventandosi una distribuzione della domanda con atti dirigistici o simulando un mercato teorico delle Compagnie aeree;
- nella recessione abbiamo tutti potuto constatare che il fruitore dei servizi di trasporto aereo si lamenta della qualità ma non del loro costo; questo è un dato importantissimo. In realtà la recessione ha fatto emergere un segnale importante: il fruitore dei servizi legati al trasporto aereo, in modo particolare il fruitore degli impianti aeroportuali, rivendica la qualità e non attacca la soglia del costo.

Ma è stato possibile, anche, meditare sui cambiamenti che l'intero comparto ha vissuto negli ultimi 25 anni: sono cambiate sia le condizioni al contorno, sia le condizioni interne al sistema socio economico e, anche

in questo caso, non ci si è resi conto. Si sono verificati dei cambiamenti che non erano prevedibili, a scala comunitaria come il “Cielo Unico”; è un cambiamento che, nei prossimi mesi, modificherà integralmente il modo di affrontare e gestire l'intera modalità che caratterizza il trasporto aereo.

Ebbene, per anni, e forse ancora oggi, noi eravamo rimasti fermi ad un assetto che era sostanzialmente cambiato internamente ed esternamente.

Perché si è ritenuto opportuno fare questa contrapposizione tra un atteggiamento statico e un sistema dinamico; perché nel campo dei trasporti, realizzare nuovi aeroporti, realizzare nuove strade, realizzare nuove ferrovie è possibile. Quello che è difficile è, invece, cambiare la regolazione, cambiare la mentalità, cambiare le abitudini di chi pensa che la governance di un sistema sia qualcosa di intoccabile, qualcosa di consolidato.

È davvero particolare ed al tempo stesso utilissimo che, dopo questi due anni di recessione si disponga di un **Quadro Conoscitivo** dell'intera offerta aeroportuale del Paese che consente all'ENAC di svolgere un ruolo chiave per la crescita e lo sviluppo dell'intera offerta di trasporto aereo.

L'ENAC, quindi, oggi può dare attuazione ai seguenti momenti strategici:

1. Riprogrammare l'offerta del trasporto aereo. Nei prossimi mesi, proprio sulla lettura dell'attuale offerta e sulla prospettazione di una nuova offerta, ci sarà un grandissimo dibattito; un dibattito difficile perché quando per oltre venticinque anni - l'ultimo strumento di programmazione risale al 1986 con il Piano Generale dei Trasporti – si rimane fermi, si rimane legati allo spontaneismo ed al provincialismo, ogni analisi, ogni confronto ed ogni azione programmatica diventa critica, diventa difficile. Tuttavia questa sarà una stagione positiva se affrontata con la massima oggettività e con la massima organicità.
2. L'ENAC deve sottoporre, al Governo ed al Parlamento, una proposta con cui sia possibile convincere i capitali privati ad investire. In assenza di proposte mirate e immediate si rischia di rimanere fundamentalmente fermi alla non offerta.
3. L'ENAC dovrà far capire agli addetti al settore e ai non addetti, cos'è il “Cielo Unico”. Gli effetti del “Cielo Unico” sono una vera rivoluzione copernicana.
4. L'ENAC dovrà acquisire maggiore autonomia
5. L'ENAC deve dimostrare allo Stato quanto questo comparto sia moltiplicatore del Prodotto Interno Lordo.

Questi obiettivi possono essere raggiunti perché oggi, dopo il **Quadro Conoscitivo** prima richiamato, completato nel mese di luglio scorso, e di cui si riporta nell'Allegato Tabelle e Note una relazione sintetica, l'ENAC ed il Governo possono definire precise strategie dell'intero comparto. Infatti:

1. Abbiamo finalmente una cornice che in modo oggettivo definisce il perimetro nazionale della attuale offerta aeroportuale
2. Siamo convinti che il primo elemento chiave di ogni itinerario decisionale è, senza dubbio, quello legato ai "punti" di accesso della domanda internazionale
3. Si dispone così della rilevanza del contorno aeroportuale. Sia il contorno consolidato storicamente, sia il contorno potenziale, sia quello legato a misurabili scenari di sviluppo.
4. Si può approfondire solo oggi il ruolo della corona degli aeroporti complementari alla prima famiglia con un bacino di domanda regionale.
5. Siamo ora in grado di avviare un rivoluzionario approccio alle reti di collegamento. Sono sufficienti alcuni esempi: **sono più importanti i collegamenti stradali e ferroviari tra l'aeroporto di Viterbo ed il territorio che l'impianto aeroportuale di Viterbo**. Sono più importanti i collegamenti tra Malpensa e Linate e tra tali impianti ed il bacino padano che le implementazioni di Malpensa e di Linate.
6. Sul cargo va impostata una chiara identificazione della organizzazione logistica delle aree di produzione e di consumo. Anche in questo caso non è l'impianto aeroportuale il riferimento pianificatorio ma il territorio al contorno.
7. Per costruire gli algoritmi dei punti prima esposti occorre disporre anche:
 - di un chiaro riferimento regolatorio coerente alle direttive comunitarie ed ai trattati internazionali;
 - di un chiaro riferimento comportamentale omogeneo di tutte le gestioni aeroportuali;
 - di misurabili strumenti pianificatori del contorno aeroportuale;
 - di un misurabile elenco di azioni e di impegni finanziari legati al sistema infrastrutturale esterno ai singoli impianti.

Le conclusioni dello Studio prodotto per l'ENAC e per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti indicano la preparazione di specifici "*Action plans*" quale strumento più opportuno per implementare le soluzioni prioritarie per mettere la rete aeroportuale del Paese nelle condizioni di cogliere la crescita del traffico possibile nel prossimo ventennio.

Alla luce delle diverse necessità di realtà infrastrutturali e di mercato, misurabili sia su scala nazionale che su scala locale, la politica regolatoria più opportuna non richiede un Piano Nazionale degli aeroporti, ma chiede l'articolazione puntuale di "piani operativi" mirati, agili e

circoscritti, con effetti più immediati rispetto alla soluzione delle criticità rilevate.

Quadro di riferimento

Il quadro di riferimento degli *Action plans* è costituito dallo Studio sulla rete aeroportuale; tale studio:

- **definisce** in modo oggettivo le caratteristiche attuali e le potenzialità future dell'offerta aeroportuale,
- **fornisce** gli elementi conoscitivi e di valutazione relativi alle capacità della rete, nonché la tendenza della domanda e le linee di indirizzo da porre alla base dei processi decisionali per ciascuno dei bacini di traffico individuati, con azioni legate alla responsabilità dell'organo centrale, dell'organo locale, del gestore dell'impianto.

Fondamentale punto di forza per gli *Action plans* dovrà essere l'approccio dello Studio alla rete di accessibilità e all'intermodalità che costituisce la base per la costruzione di azioni celeri volte alla realizzazione dei collegamenti agli scali o delle alternative agli scali aeroportuali.

Ambiti di intervento

Un primo pacchetto di *Action plans*, eventualmente paralleli, può essere così individuato sulla base dei risultati dello Studio completato:

1. Azioni mirate alla formazione di un chiaro **quadro legislativo e regolamentare** da porre alla base della pianificazione che definiscano:
 - un riferimento regolatorio coerente con le direttive comunitarie e i trattati internazionali;
 - un riferimento comportamentale omogeneo di tutte le gestioni aeroportuali (preparazione di master plan per scali e territorio coerenti con le indicazioni dello Studio);
 - misurabili strumenti pianificatori del contorno aeroportuale;
 - meccanismi di monitoraggio del processo di attuazione degli interventi previsti;
 - meccanismi di verifica triennale della valutazione della strategicità degli aeroporti.
2. Azioni mirate allo sviluppo dei **"gate intercontinentali"** di accesso al Paese e degli aeroporti con traffico ad essi correlabile, con priorità individuate:
 - nella realizzazione di condizioni che favoriscano lo sviluppo dei flussi di traffico passeggeri e merci dalle lunghe distanze;
 - nel potenziamento dell'accessibilità e dell'intermodalità con particolare focalizzazione all'allacciamento degli scali aeroportuali, secondo standard internazionali, alle reti dell'Alta Velocità ferroviaria.

L'*Action Plan* per lo sviluppo dei Gate Intercontinentali si configura come un elemento chiave del percorso decisionale, in quanto riferito ai "punti" di accesso della domanda internazionale ed alla contestuale capacità di tali "punti" di svolgere il ruolo di immediato interscambio con filiere logistiche efficienti su ferro, su strada e su forme di feederaggio garantite dalla stessa modalità di trasporto, con rilevanti ripercussioni sull'intero sistema economico-produttivo del Paese.

3. Azioni mirate allo sviluppo degli "**aeroporti strategici**" e degli aeroporti con traffico ad essi correlabile, con priorità individuate nella realizzazione di condizioni che favoriscano la crescita (capacità infrastrutturale e commerciale), nel miglioramento del servizio rivolto al bacino di traffico anche attraverso eventuali relazioni più strutturate con altri scali oltre che attraverso il potenziamento dell'accessibilità e dell'intermodalità e il migliore rapporto con il territorio.
4. Azioni mirate allo sviluppo degli "**aeroporti primari**", con priorità individuate nella realizzazione di condizioni che consentano di cogliere la possibile crescita di segmenti specifici di traffico anche attraverso più strutturate relazioni con i bacini di traffico e il territorio.
5. Azioni mirate allo sviluppo della **corona degli aeroporti complementari** e alla mobilità aerea regionale, con priorità individuate nella realizzazione di condizioni che favoriscano l'accessibilità a territori non serviti da altri servizi di mobilità veloce da lunghe distanze e le connessioni con i nodi intermodali, e con focalizzazione sul possibile sviluppo dell'impiego del volo a decollo verticale.
6. Azioni mirate allo sviluppo delle **riserve di capacità infrastrutturale** e alla salvaguardia di adeguate aree in posizione opportuna, per la futura realizzazione di nuove infrastrutture e collegate funzioni urbane.
7. Azioni mirate allo sviluppo degli aeroporti con ruolo strategico per lo sviluppo del **traffico delle merci** sulla base di una chiara identificazione della organizzazione logistica delle aree di produzione e di consumo, che abbia come riferimento pianificatorio il contesto territoriale piuttosto che il singolo impianto aeroportuale.

Assi strategici e Sfere di Azione

Sulla base dell'assetto del sistema aeroportuale nazionale per ogni *Action plan* saranno identificati gli assi strategici d'intervento, intesi come politiche settoriali da sviluppare per il potenziamento del sistema.

Per ciascun asse strategico saranno poi individuate le specifiche azioni da mettere in campo al fine del raggiungimento degli obiettivi sottesi dalla strategia stessa.

Infine saranno proposte alcune azioni ed interventi prioritari, in grado di innescare in tempi brevi efficaci dinamiche di sviluppo.

Le azioni saranno poi distinte a seconda della loro sfera d'intervento in relazione alla natura specifica delle Azioni da mettere in campo ed i diversi livelli di competenza, quali:

- **SFERA STRUTTURALE:** comprende gli interventi di competenza dello Stato relativi al potenziamento dell'armatura infrastrutturale necessaria per garantire accessibilità, capacità e efficienza degli impianti aeroportuali
- **SFERA OPERATIVA:** comprende gli interventi di competenza degli Enti locali, relativa alla pianificazione, programmazione ed attuazione degli interventi
- **SFERA GESTIONALE:** comprende gli interventi di competenza dei gestori aeroportuali,
- **SFERA ECONOMICO-FINANZIARIA:** contiene le indicazioni relative alle possibili fonti di finanziamento per ogni singola azione e relative competenze.

Tempi di elaborazione degli Action Plan

Per ciascuno degli "*Action plans*" individuati, lo Studio contiene gli elementi per la definizione di un'agenda operativa che, essendo legata alla situazione rilevata fino al primo semestre 2010, deve essere avviata entro brevissimo tempo coinvolgendo i gestori e le Istituzioni centrali e locali.