



Éupolislombardia



**LA MACRO REGIONE
DEL NORD ITALIA:
UNA REALTÀ CONCRETA**

Atti sintetici del convegno
“Le interdipendenze naturali, economiche
e infrastrutturali tra le Regioni del Nord Italia”
(Éupolis Lombardia, Milano, 10 dicembre 2013)

Documento edito
a cura della Presidenza di Éupolis Lombardia
(marzo 2015)



Éupolislombardia



LA MACRO REGIONE DEL NORD ITALIA: UNA REALTÀ CONCRETA

**Atti sintetici del convegno
“Le interdipendenze naturali, economiche
e infrastrutturali tra le Regioni del Nord Italia”
(Éupolis Lombardia, Milano, 10 dicembre 2013)**

**Documento edito
a cura della Presidenza di Éupolis Lombardia
(marzo 2015)**

Documento edito a cura della presidenza di Éupolis Lombardia.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

via Taramelli 12/F - Milano

www.eupolislombardia.it

Contatti: presidenza@eupolislombardia.it

Indice

Autori	7
INTRODUZIONE <i>Giancarlo Pola</i>	9
Capitolo 1 LE INTERDIPENDENZE AMBIENTALI CON FOCUS SUL FIUME PO	
1.1. La condivisione e la cura del “bene comune Po” tra le quattro Regioni coinvolte: l’esperienza decennale dell’AIPo <i>Luigi Fortunato</i>	11
1.2. I ponti sul Po: un collegamento fondamentale <i>Alberto Ceriani</i>	14
1.3. Il Delta e il suo Parco come fattore connettivo di Veneto ed Emilia Romagna <i>Gian Angelo Bellati</i>	19
1.4. L’aria: <i>trait d’union</i> tra i territori padani <i>Silvia Bellinzona</i>	22
Capitolo 2 LE INTERDIPENDENZE ECONOMICHE	
2.1. L’opzione delle politiche agricole concertate tra le Regioni del Nord nel nuovo scenario europeo <i>Roberto Pretolani</i>	33
2.2. Interdipendenze e convergenze economiche nella città-regione “glocale” <i>Paolo Perulli</i>	39
Capitolo 3 L’INTERDIPENDENZA DA INFRASTRUTTURE E SERVIZI DI TRASPORTO	
3.1. Infrastrutture e servizi condivisi per la mobilità: l’esempio delle autostrade <i>Lanfranco Senn</i>	43

3.2. Per un sistema aeroportuale “allargato” ai territori esterni alla Lombardia: suggerimenti <i>Andrea Giuricin</i>	46
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

3.3. La mobilità ferroviaria interregionale (anche ad alta velocità) come fattore di interdipendenza nel Nord Italia <i>Fabio Bianchi</i>	64
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Capitolo 4

ADDENDUM GIURIDICO-STORICO

4.1. Una proiezione interregionale dell'autonomia: considerazioni giuridiche <i>Alessandro Venturi</i>	71
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

4.2. La questione del Nord nella storia della Repubblica <i>Stefano Bruno Galli</i>	74
----------------------------------------------------------------------------------------	----

INTERVENTI ISTITUZIONALI

Una Macroregione all'insegna della concretezza <i>Massimo Garavaglia</i>	79
-----------------------------------------------------------------------------	----

Lavorare meglio grazie alla cooperazione regionale <i>Alfredo Peri</i>	80
---------------------------------------------------------------------------	----

POSTFAZIONE	85
--------------------	----

AUTORI* DEI CONTRIBUTI

Gian Angelo Bellati, Direttore, Unioncamere Veneto

Silvia Bellinzona, Direttore Settore Monitoraggi ambientali, Arpa Lombardia

Fabio Bianchi, Ricercatore, Politecnico di Milano

Alberto Ceriani, Dirigente Struttura Area territoriale, Éupolis Lombardia

Luigi Fortunato, Direttore, Agenzia Interregionale per il fiume Po (AIPo)

Stefano Bruno Galli, Docente di Storia delle dottrine politiche, Università degli Studi di Milano

Massimo Garavaglia, Assessore all'Economia, crescita e semplificazione, Regione Lombardia

Andrea Giuricin, Docente di Mobility management, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Alfredo Peri, Assessore alla Programmazione territoriale, urbanistica, reti di infrastrutture materiali e immateriali, mobilità logistica e trasporti, Regione Emilia Romagna

Giancarlo Pola, Professore ordinario di Scienza delle finanze, Università degli Studi di Ferrara

Lanfranco Senn, Professore ordinario di Economia regionale e Direttore CERTET, Università Commerciale Luigi Bocconi

Alessandro Venturi, Docente di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Pavia

*I ruoli degli Autori dei contributi si riferiscono alla data del convegno “Le interdipendenze naturali, economiche e infrastrutturali tra le regioni del nord italia” (Milano, 10 dicembre 2013).

INTRODUZIONE

L'esistenza di una interdipendenza molto stretta tra i territori dell'Italia settentrionale dal punto di vista geografico, geofisico, economico e anche demografico è di tutta evidenza e innegabile. La storia stessa ne è a un tempo testimone e fautrice, perché da tale "vicinanza" sono scaturite interazioni e scambi che vanno dagli eventi culturali (e non solo: vedi matrimoni tra casati dominanti) del Medioevo-Rinascimento all'utilizzo, nel primo Novecento, di manodopera emiliana e lombarda per la coltivazione del riso in Piemonte. Una constatazione, questa dell'"unità" del Nord Italia - con cerniera sul fiume Po - che aveva portato negli anni postbellici una corrente intellettuale di caratura politica non uniforme a concepire il Nord Italia come il "cantone cisalpino" (si veda il contributo di Galli) e negli anni Novanta suggerì alla Fondazione Agnelli il concetto razionalizzatore di "Macroregione", oggi adottato anche dall'Unione Europea, seppure per altre configurazioni geo-politiche.

Alla comprovata esistenza di un territorio molto integrato, e quindi governabile in modo potenzialmente unitario, qual è quello dell'Italia del Nord è stato dedicato, nel dicembre 2013, dall'Ente da me presieduto, il Convegno di cui vengono qui presentati gli Atti. Il primo argomento trattato è quello dell'interdipendenza ambientale, con focus sul fiume Po ma evidenziata dagli omogenei territori circostanti, a loro volta accomunati da quel *trait d'union* basilare oggi ahimè così preoccupante che è l'aria. Segue il capitolo dedicato alle interdipendenze economiche, che possono avere una dimensione globale ma anche locale, che nel Convegno sono state riferite specificamente alle politiche agricole comunitarie. Successivamente viene trattata l'interdipendenza da infrastrutture e servizi di trasporto, con particolare riguardo al problema della mobilità, sia quella autostradale, sia quella aeroportuale come pure quella ferroviaria a dimensione interregionale.

Seguono un prezioso inquadramento storico della "questione del Nord" dove viene evidenziato il ruolo decisivo avuto nello sviluppo di tale punto dottrinario dal prof. Gianfranco Miglio (di cui ebbi l'onore di essere allievo) e una altrettanto utile trattazione di quali potrebbero essere i problemi giuridici di una "proiezione interregionale" dell'autonomia, di cui la Regione Lombardia è autorevole promotrice.

Giancarlo Pola

CAPITOLO 1.

LE INTERDIPENDENZE AMBIENTALI CON FOCUS SUL FIUME PO

1.1. La condivisione e la cura del “bene comune Po” tra le quattro Regioni coinvolte: l’esperienza decennale dell’AIPo

Luigi Fortunato

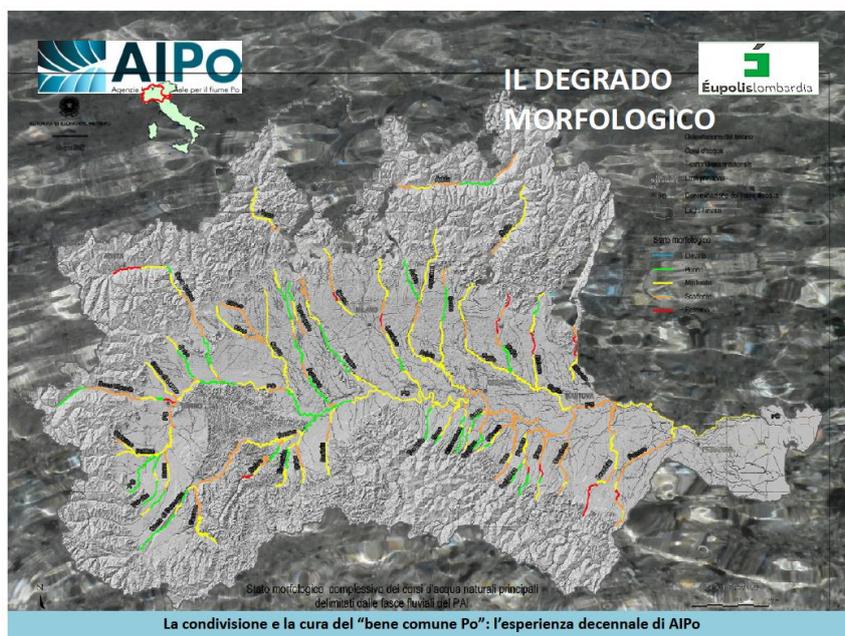
Partendo dal Sud-Est, dal Polesine, facciamo una rapida carrellata, non esaustiva ma indicativa per dar conto di come questo territorio padano sia segnato geograficamente dalle bizzze (talvolta più che giustificate) del suo fiume principale. Citiamo, per tutte, l’esonazione del 1951 che fu veramente un evento straordinario: l’acqua uscita dagli argini impiegò mesi per defluire, perlopiù a mare e i territori – in Emilia, nella Bassa, a Colorno, a Golena di Sacca – rimasero allagati per molte settimane.

Figura 1.1.1 - Esonazione del Po del 1951



Anche in Lombardia ci sono paesi il cui centro storico è in fascia fluviale: per esempio Arena Po e San Benedetto Po. Questi sono centri che vivono quotidianamente uno stretto rapporto con il fiume, consapevoli però che in determinate circostanze potrebbero essere coinvolti in maniera anche pericolosa; ovvio che provenga, forte, una domanda di sicurezza e di più efficace difesa dal rischio. Ogni cittadino di questi territori ha percezione del concetto di “rischio idraulico”, al di là della definizione tecnica. Vi è meno coscienza invece del fatto che certi accadimenti siano dovuti in larga parte alla presenza dell’uomo, perché alcune realizzazioni umane sono andate oltre il confine che separa una corretta convivenza con l’elemento fiume dall’azione di sopruso nei suoi confronti.

Figura 1.1.2 - Degrado morfologico del fiume Po



Come si osserva nella Figura 1.1.2 attraverso una mappa realizzata dall’Autorità di Bacino, in colore rosso-arancione-giallo sono visibili i tre livelli di criticità in termini di assetto morfologico; si ha così una rappresentazione generale, ma indicativa di quanto il fiume si sia allontanato da “forme” (anse, meandri, golene, profondità del *thalweg*, pendenze, ecc.) confacenti a un corso d’acqua in grado di regolare il proprio regime senza costituire un elemento di pericolo per chi risiede nelle aree circostanti. Negli ultimi cinquanta - sessant’anni vi è stata una tendenza all’abbassamento del punto più depresso di ciascuna sezione liquida rispetto ai decenni precedenti; in modo grossolano, si può dire che poco trasporto solido e – frequentemente – portate ridotte, hanno incanalato il fiume in uno spazio ristretto e

approfondito. I confronti tra profili storici – pur con le imperfezioni e le disomogeneità dei dati – così come le valutazioni sui saldi volumetrici di sedimenti che è possibile elaborare con i moderni strumenti di calcolo applicati ai dati cartografici e topografici, non lasciano dubbi: questa tendenza all’abbassamento non è esaurita.

I livelli idrometrici “normali” del fiume (quando, nel tratto centrale di Po, scorrono 500 – 800 metri cubi al secondo) sono, negli anni, in costante abbassamento con pesanti riflessi sulle falde superficiali nei territori in prossimità del fiume, dove la costanza di livelli depressi asciuga ciò che si trova intorno.

Benché storicamente le aree interessate dal fiume in condizione di magra erano diverse e più ampie, quella che abbiamo rappresentato è una particolarità ambientale frutto di un disagio.

Potremmo dire, scherzando, che il nostro Grande Fiume è in depressione; ma qui c’è davvero poco da scherzare.

Comunque, superando le note pessimistiche – e auspicando una maggiore consapevolezza sociale che dia più spazio alle esigenze della rete idrografica – facciamo un cenno alle opportunità. Da lungo tempo si parla della possibilità di raggiungere un assetto idroviario per il Po e i canali navigabili che lo affiancano: mi riferisco in particolare al Fissero-Tartaro-Canalbianco, verso la foce sulla sinistra idraulica e all’Idrovia Ferrarese sulla destra idraulica; ma anche al collegamento tra il porto di Cremona e l’area milanese. Giungere con un’idrovia nei pressi di Milano è uno scenario – da lungo tempo delineato e inseguito – che farebbe davvero del fiume Po un importante asse di trasporto merci.

La Navigazione interna, nel nostro Paese è, da sempre, condizionata sia da scelte strategiche che hanno puntato sulla “gomma”, anche per il trasporto merci, sia dagli elevati costi di investimento – enfatizzati dalle interferenze con la realtà infrastrutturale densa, presente nella pianura Padana – a fronte di una domanda che è molto debole e che è difficile valutare in prospettiva, in assenza di una rete navigabile fruibile che possa indurre gli operatori a investire su attrezzature per il trasporto su acqua. Detti costi di investimento sono altresì legati alla necessità di adeguamento delle caratteristiche strutturali degli assi idroviari a standard europei, calibrati su realtà poco affini alla Valle del Po. Peraltro, proprio l’Unione Europea pare essere l’istituzione che più punta allo sviluppo di un trasporto su acqua anche in Italia, avendo inserito la struttura idroviaria dell’area Padana tra le priorità della politica comunitaria dei trasporti.

Una seconda considerazione – con riferimento al tema “navigazione”, ma non solo – riguarda le interessate sinergie che una attenta regimazione del Po potrebbero indurre anche sul versante economico finanziario. AIPo, su mandato di Regione Lombardia, ha cercato di approfondirle, con spirito assolutamente terzo e avendo quale priorità il recupero morfologico del fiume, cui si è fatto prima cenno.

Ma se il Po – come detto – soffre di “depressione”, soffre certamente anche per abbandono e scarsa considerazione: se ne parla solo nei momenti critici, quando fa preoccupare perché l’acqua è troppa o troppo poca. La navigazione è anche un modo per presidiare il fiume, farlo vivere, frequentarlo e conoscerlo: pensiamo a quali potenzialità ci può riservare un corso del fiume regimato, fruibile, presidiato; non solo e non tanto per il passaggio delle grandi chiatte, quanto anche per la navigazione diportistica, a fini di turismo, culturali, naturalistici, di svago.

Chiudiamo con qualche parola sull'agenzia Interregionale per il fiume Po. Nel 2002 l'accordo costitutivo dell'agenzia fu firmato dai Presidenti delle quattro Regioni, e fu recepito con altrettante Leggi Regionali. Vi furono così quattro Consigli Regionali che votarono lo stesso testo di legge: per molti aspetti, è stato un evento sorprendente. Ma, compiuto il "miracolo", l'attenzione è venuta meno. Cosa si rischia? Che questa circostanza favorevole resti un *patchwork*, o un *puzzle* riuscito male. Alla formale interazione, non ha fatto seguito una consapevole condivisione, una attiva attenzione ai problemi comuni; in questi dieci anni non è ancora maturata la consapevolezza della forza dell'interregionalità che può svilupparsi in un ambito come la difesa del territorio e la gestione delle risorse idriche nella fruizione di una realtà così straordinaria, meravigliosa come il fiume Po.

1.2. I ponti sul Po: un collegamento fondamentale

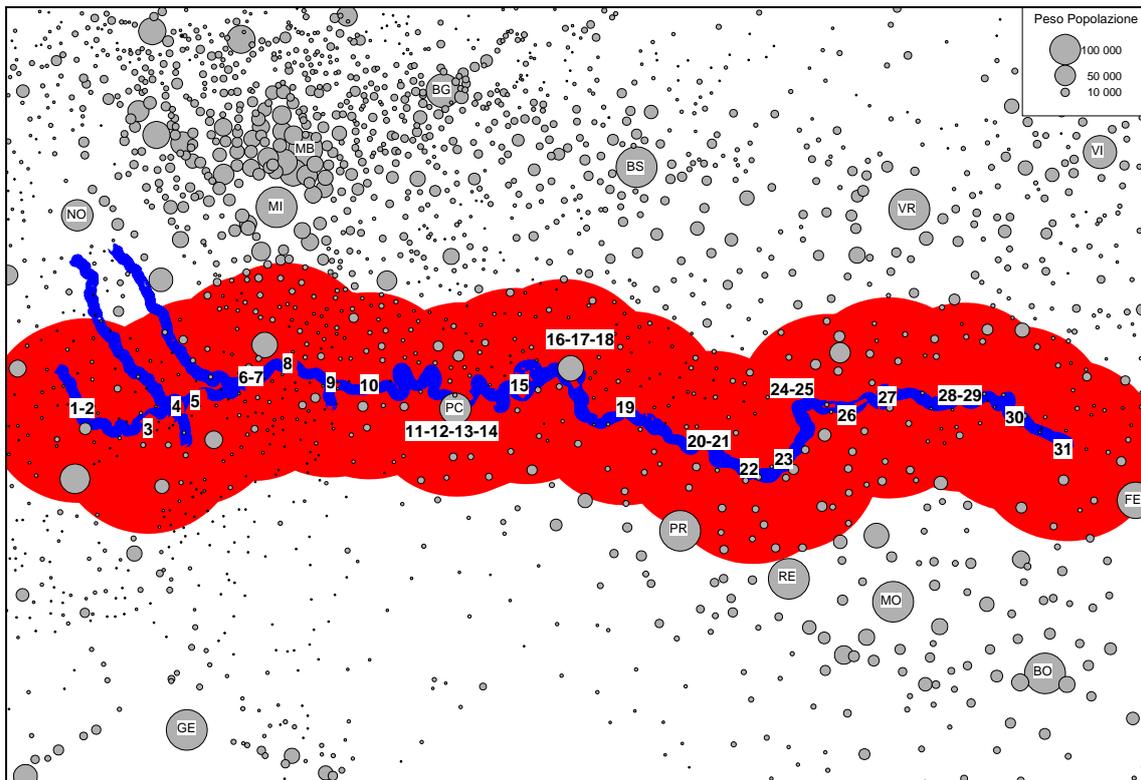
Alberto Ceriani

Oggetto di questa nota è la descrizione di un processo tecnico e delle sue implicazioni politiche a risposta di una evidente criticità che ha coinvolto il sistema della mobilità intorno al Po. L'evento scatenante ha la sua prima concretizzazione nel novembre 2010: sulla struttura del ponte della Becca, posizionato in provincia di Pavia sulla confluenza tra i fiumi Ticino e Po, viene riscontrato il cedimento di un giunto ed il ponte viene interdetto al traffico. Proseguono per tutto il 2011 aperture parziali, un successivo importante cedimento di un pilone del ponte, nuove chiusure, verifiche, ripristini, riaperture temporanee, aperture con limitazioni. Le chiusure provocano forti impatti sul traffico locale e attivano un allarme tecnico e politico sulla possibilità che altri ponti del sistema di attraversamento del Po si trovino esposti a problematiche di usura o di tenuta strutturale simili a quelle del ponte della Becca.

Regione Lombardia risponde con una rilevazione sistematica su tutti i ponti di parte lombarda, con esame dei contesti, dello stato di manutenzione e di esercizio, per finire con la valutazione del rischio di chiusura e dei costi di interruzione.

La verifica, curata da Éupolis Lombardia con parternship del Politecnico di Milano e di Trt, interessa i ponti al confine sud della Lombardia che danno luogo a 31 collegamenti, 4 autostradali, 8 ferroviari, 19 di viabilità ordinaria. In breve tutto il sistema di attraversamento fluviale che permette la mobilità in entrata e in uscita dalla Lombardia (Figura 1.2.1).

Figura 1.2.1 – Posizione dei ponti di attraversamento del Po in territorio lombardo



Fonte: Éupolis Lombardia

Se si considera, anche visivamente l'asse del Po e se si assegna ad ognuno dei ponti un proprio numero di identificazione, si coglie l'intero sistema dei collegamenti e si evidenzia la funzione dei manufatti (Tabella 1.2.2). La prima è il supporto alla mobilità di breve raggio a scavalco del Po tra la Lombardia e il Piemonte e tra la Lombardia e il Veneto. La seconda, più fondamentale, l'attraversamento del fiume a garanzia della funzionalità dei grandi assi di collegamento ferroviario e stradale che innervano tutto il Nord e operano alla scala sovra regionale e nazionale. Rispetto a questo secondo livello funzionale, se dovesse ripetersi la criticità strutturale vissuta dal ponte della Becca in altri dei ponti citati, sarebbero esposti ai rischi dell'interruzione della viabilità autostradale gli assi più rilevanti del Nord (A7, A3, A23, ancora la A22). Lo stesso se venissero cointeressati anche gli assi ferroviari. Da qui la necessità di un'analisi accurata dei manufatti che consideri l'anno di costruzione, la tipologia di costruzione (in calcestruzzo, a muratura, cemento armato, acciaio), l'ente che ha in carico la gestione, eventuali interventi di *revamping*, lo stato del ciclo di vita.

Tabella 1.2.2 – Ponti sul Po considerati dalla verifica tecnica

ID Ponte	Denominazione	Tipologia	Ente di competenza	Anno di costruzione
1a	Valenza ferr.	Muratura / Calcestruzzo	R.F.I.	1858 / 1946
1b	Valenza strad.	Muratura / Calcestruzzo		1898 / 1946
2	Pieve del Cairo	Calcestruzzo		1968
3	Cornale	Acciaio		1916 (S)
4	Sull'A7			1960 (tratta aut.)
5	Bressana	Acciaio		1866 / 1949
6	Becca	Acciaio		1912
7	Spessa	Calcestruzzo		1973
8	Pieve Porto Morone	Calcestruzzo		1961
9a	Piacenza stradale	Acciaio		1908 / 1947 / 2010
9b	Piacenza ferroviario	Acciaio	R.F.I.	1931 (S) / 1949
10	Sull'A1			1958
11	San Nazzaro	Calcestruzzo		1970
12a	Cremona ferr.	Acciaio	R.F.I.	1892 / (I)
12b	Cremona strad.	Acciaio	Pr. Piacenza	1892 (S) / 1948
13	Sull'A21			1973 (tratta aut.)
14	San Daniele	Calcestruzzo	Pr. Parma	1980
15a	Casalmaggiore ferr.	Acciaio	R.F.I.	1887 (S) / (? Ric.)
15b	Casalmaggiore strad.	Calcestruzzo	Pr. Cremona	1958
16	Viadana	Calcestruzzo		1967
17	Guastalla	Calcestruzzo	Pr. Mantova	1971
18a	Borgoforte ferr.	Acciaio	R.F.I.	1873
18b	Borgoforte strad.	Calcestruzzo	Pr. Mantova	1961
19	Sull'A22			1971 (tratta aut.)
20	San Benedetto	Calcestruzzo	Pr. Mantova	1964
21a	Ostiglia strad.	Acciaio	Pr. Mantova	1929 / 1949
21b	Ostiglia ferr.	Acciaio	R.F.I.	1911 / (dism? 2008 Ric.)
22	Sermide	Calcestruzzo	Pr. Mantova	1972
23	Ficarolo	Calcestruzzo		1970

Fonte: Éupolis Lombardia

Di rilievo anche l'attenzione a modifiche del contesto. Ancora prendendo ad esempio l'episodio del ponte della Becca, va ricordato che agiscono su queste strutture: alterazioni dell'ambito geomorfologico sul quale sono state costruite, pressioni del fiume sui pilastri, effetti di eventi sismici, degrado naturale per corrosione sistematica del cemento armato, effetti da fatica sui giunti, aumento del carico da traffico.

Se tutto ciò concorre a determinare obsolescenza funzionale la risposta tecnica si è concentrata sulla classificazione dei ponti sul Po per natura, stato operativo, presenza di danneggiamenti/cedimenti, valutazione della sicurezza della struttura e del tipo di provvedimenti necessari per garantirla.

La verifica ha proposto quattro classi di criticità: la classe A per i ponti che non richiedono interventi, a merito di uno stato di manutenzione della struttura tra buono e eccellente. La classe B per le situazioni con funzionalità garantita ma primi segnali di obsolescenza; la classe C per condizioni di criticità manifeste e la classe D per i ponti in condizioni più problematiche. La classificazione determina inoltre il tipo di provvedimenti e valuta gli effetti potenziali prodotti da una interruzione funzionale sulla mobilità autostradale e ferroviaria.

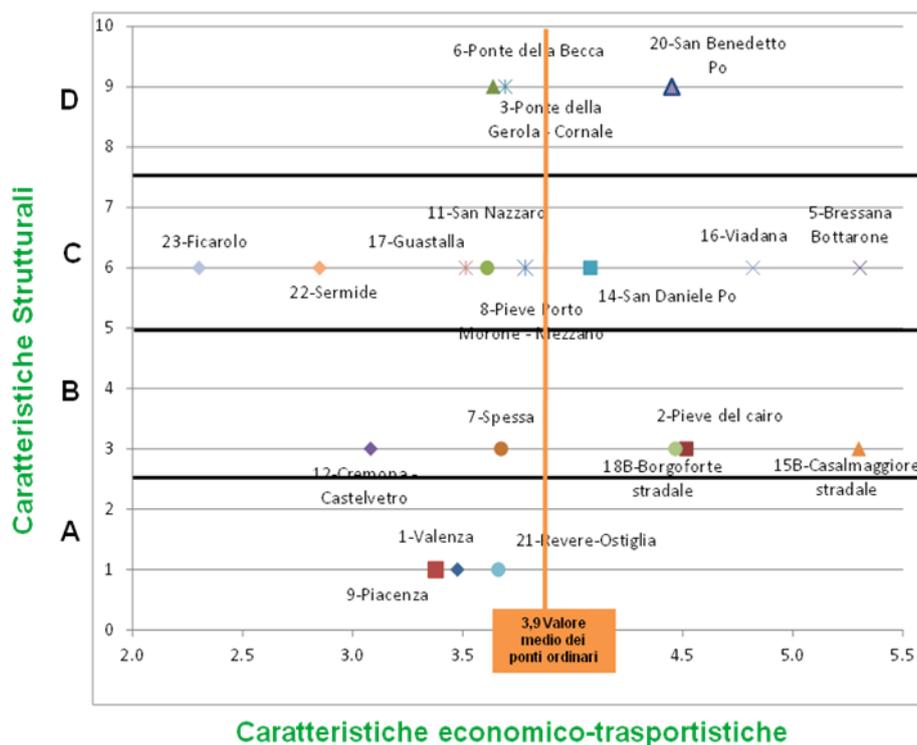
Rispetto ai 31 ponti considerati, le classi C e D vedono l'inserimento di 12 opere (Figura 1.2.3). Sono manufatti che presentano aggressioni avanzate sugli elementi strutturali, fenomeni di degenerazione diventati sistematici, lungo agire del processo corrosivo non interrotto da interventi manutentivi. In sintesi la stima del tempo restante di vita segnala valori ridotti. Più articolata la valutazione di tipo trasportistico che ha esaminato la localizzazione, le caratteristiche del bacino d'influenza, la funzione di mobilità esercitata, il contesto economico-territoriale. Per questo secondo aspetto i 12 ponti più esposti hanno un ruolo secondario quanto a intensità dei flussi di attraversamento, tuttavia il precipitare dei problemi funzionali potrebbe determinare problematiche effettive sui territori e sulla mobilità.

Nella verifica di impatto dei ponti sono state individuate le macroaree di influenza dell'opera, la possibilità di beneficiare di un ruolo sostitutivo di altre infrastrutture, la distanza dal ponte autostradale più vicino, la lunghezza dei percorsi sostitutivi, il costo di una nuova infrastruttura, la funzione prevalente del ponte, il traffico complessivamente servito e con quale parte di traffico pesante, la stima degli effetti sul sistema socio-economico, lo status di non sostituibilità trattandosi di ponte a servizio di una infrastruttura ferroviaria.

Dalle simulazioni si può cogliere l'effetto della perdita di esercizio di un ponte. Per esempio la chiusura di quello di Pieve del Cairo, le distanze che dovrebbero essere affrontate amplificano i tempi di attraversamento da 3 minuti a 50 minuti rivolgendosi al ponte più vicino.

Un insieme di indicatori e di pesi ragionevolmente oggettivi produce una graduatoria di sensitività che porta a rappresentare quanto le infrastrutture sono esposte per gli aspetti strutturali, trasportistici, di impatto socio-economico. Nominativamente si presentano come contesti critici il ponte della Becca, di San Benedetto Po, di Gerola-Cornale. A seguire, quelli di San Nazario, Guastalla, Bressana-Bottarone, Viadana, Ficarolo e altri che completano la platea dei 12 ponti più esposti.

Figura 1.2.3 – Posizionamento critico dei ponti sul Po



Fonte: Éupolis Lombardia

Concluso il profilo tecnico restano da affrontare le implicazioni per le policy. Dovrebbe avvenire un loro adeguamento così da riuscire ad evitare preventivamente la perdita di esercizio delle infrastrutture di attraversamento del Po.

È da ricordare che ognuna di queste opere ha un proprio titolare che dovrebbe disporre di elementi di controllo e di procedure efficaci di manutenzione e di intervento. Tuttavia in un diverso e più appropriato approccio di sistema, che pone in evidenza il potenziale di rischio per tutto il sistema trasportistico del Po, le singole titolarità non sono sufficienti. Occorre che tutti gli attori cointeressati abbiano maggiore visione delle questioni. In un inventario essenziale Regione Lombardia, le province coinvolte, i grandi gestori, il sistema interregionale, quindi anche altre Regioni del nord, dovrebbero introdurre subito nel proprio modello gestionale nuovi elementi di considerazione che portino ad adeguare il governo tecnico e finanziario di queste opere.

Con visione da ciclo di vita reale gli attori dovrebbero considerare che si tratta di opere prioritarie non sostituibili, con certezza di esaurimento dell'esercizio, quindi certezza di fine vita, salvo manutenzione rilevante o ricostruzione. Altrettanto certo è il rischio di impatto elevato in caso di interruzione di esercizio. Vige in particolare in questo caso la cosiddetta "legge del 5": un euro speso per maggiore accuratezza della qualità costruttiva in fase di progettazione è efficace come 5 euro spesi per limitare problemi mal risolti evidenziatisi nella fase di esercizio. Crescendo il ciclo di vita, gli euro diventano 25 e poi 125 quando l'opera inizia a richiedere pesanti interventi di ripristino.

Tutto ciò dovrebbe essere considerato in un processo di adeguamento della *governance* dei ponti sul Po. Non è quindi più opportuno lasciare al solo titolare attuale la valutazione della portata residua dell'infrastruttura, ma essa dovrà essere considerata ad un livello più ampio, di sistema saremmo portati ad auspicare, insieme alle disponibilità di bilancio e alle scelte per garantire continuità di funzionamento piuttosto che dare urgenza ad interventi di manutenzione o, se necessario, di ricostruzione.

Tra i ponti classificati come critici ci sono opere datate all'inizio del secolo scorso, vicine all'esaurimento funzionale. Ulteriori manutenzioni potranno ritardare i rischi di blocco dell'opera ma ora sono evidenti i limiti imposti alle manutenzioni programmate da motivi di disponibilità finanziaria propri di questo periodo storico. In fondo anche lo stato dei ponti sul Po rafforza la percezione del dilemma di fronte al quale si trovano i decisori pubblici rispetto al miglior impiego delle dotazioni finanziarie di cui dispongono: come scegliere rispetto all'opzione "nuove opere" o "ripristino/manutenzione" di quelle esistenti?

Un tema correlato è quello del bilancio dello Stato, che letto in serie storica rivela la riduzione delle spese per investimento. Se tale tendenza proseguirà nei prossimi anni si dovrà considerare il tema del carico finanziario per dare continuità di esercizio alle infrastrutture di cui Stato e gestori hanno titolarità. Con una nuova concezione di *governance* devono diventare più esplicite le risposte ai seguenti aspetti: priorità agli interventi infrastrutturali di nuova concezione o ripristino delle opere esistenti, fonti degli impieghi, programmazione coordinata e certa delle opere di adeguamento alla scala regionale, sovra-regionale, nazionale, soggetti e istituzioni coinvolti. Evitando peraltro soluzioni che ricorrano ad approcci inediti ma impropri. Per ricorrere ad un esempio non italiano il nuovo programma della *Grosse Koalition* tedesca ha messo a tema la possibilità che il ticket autostradale, ora non riscosso in Germania, venga previsto solo per gli accessi da fuori del paese. Il sistema di attraversamento del Po non dovrà ricorrere a simili localistiche soluzioni per essere finanziariamente garantito. Trattandosi di

questione almeno interregionale richiede tuttavia un di più di forza, qualità e assetto della *governance* e un di più di attenzione alla condivisione degli attori coinvolti.

1.3. Il Delta e il suo Parco come fattore connettivo di Veneto ed Emilia Romagna

Gian Angelo Bellati

Il Delta del Po è collocato a cavallo di due Regioni e nell'ambito di due diversi parchi regionali: uno creato nel 1997 e situato in Veneto, l'altro in Emilia-Romagna dal 1988. Con una popolazione residente di circa 73.000 abitanti, il parco veneto tocca 9 comuni e ha una superficie di circa 12.600 ettari. La parte del Delta che si trova in Emilia-Romagna interessa anch'essa 9 comuni e ha una superficie di 54.000 ettari su cui risiedono 60.000 abitanti circa. Entrambi fanno parte del progetto di Parco Interregionale del Delta del Po, che è il nome della legge quadro sulle aree protette la cui implementazione avviene di concerto con il Ministero dell'Ambiente.

Il Delta del Po è stato dichiarato dall'UNESCO patrimonio dell'umanità per il suo interesse storico e naturalistico. Tuttavia non è solo un'area a rilevanza paesaggistica, perché vi è anche un forte interesse economico. Il comprensorio del Delta si è creato dal deposito di detriti del fiume Po che ha determinato il progressivo spostamento della linea di costa del Mare Adriatico. Lagune e sacche sono la componente più importante di questo territorio, con una flora di tantissime specie e con una fauna ricca di vertebrati, grandi lagune con bacino di acqua salmastra (a volte di scarsissima profondità) e barene, dune, scanni, banchi di limo o bonelli¹.

Una piccola nota storica: il Delta del Po in questa conformazione nasce agli inizi del XVII secolo quando venne deviato verso Sud dalla Repubblica di Venezia per il timore che andasse a interrare la laguna veneziana, fondamentale come sistema di difesa militare, oltre che per il suo equilibrio ambientale. Questa operazione è chiamata "taglio" – Taglio di Porto Viro – che appunto ha determinato la formazione di questo Delta. Il vecchio letto è diventato un canale navigabile, e l'espansione è subito aumentata fortemente dai 53 ettari l'anno del 1604 ai 135 del XIX secolo: da questa espansione si sono venuti a modificare tutti gli stati abitativi e si è creato addirittura il comune di Porto Tolle e la cosiddetta "Sacca di Scardovari".

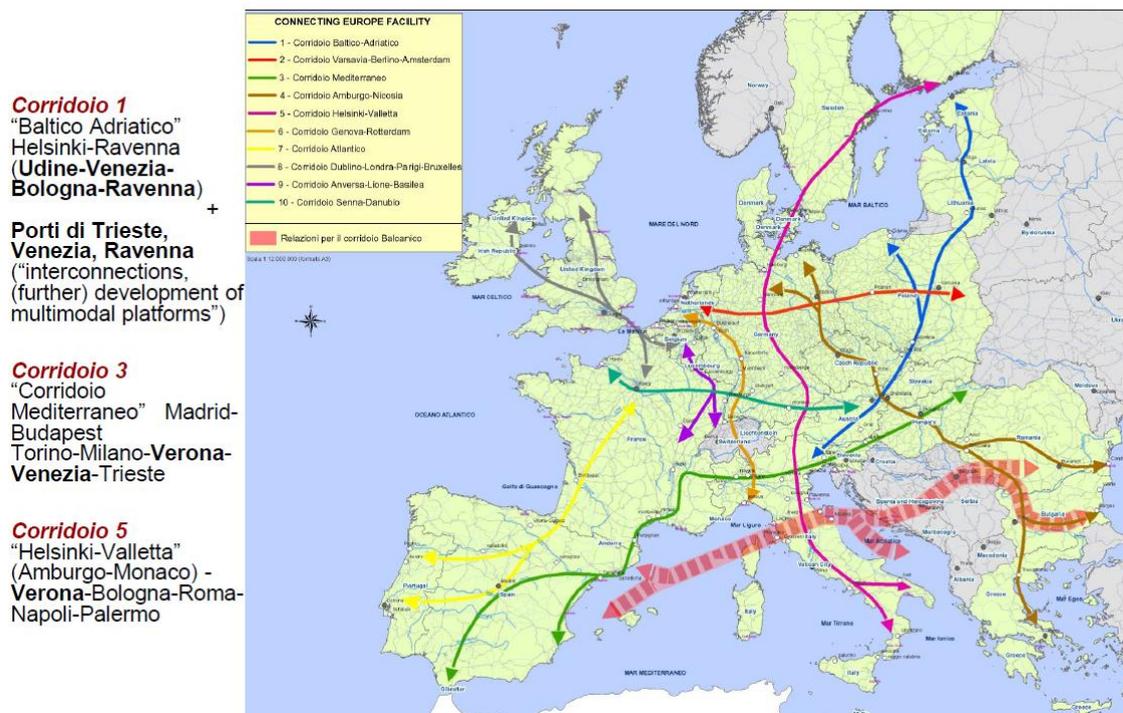
Passando ora alle potenzialità che sono sempre connesse alla gestione ambientale del territorio, queste ultime sono da identificare sicuramente con la pesca, che ha molti addetti nelle due province di Rovigo (Veneto) e Ferrara (Emilia-Romagna), acquacoltura, artigianato e turismo.

È interessante notare che il turismo è più sviluppato nella zona emiliana, e che l'Europa crede in questo corridoio. Nella zona del Delta passano il nuovissimo Corridoio che da Ravenna va verso la Finlandia (in colore blue nella Figura 1.3.1); poi abbiamo il Corridoio 3, pre-

¹ Isolotti fangosi di origine sedimentaria.

esistente, che dalla Spagna porta fino all'Ucraina passando per tutta la pianura padana; infine c'è il Corridoio 5 "Helsinki-Valetta-Verona-Palermo". In tema vorrei sottolineare l'importanza d'agire attraverso gruppi di lavoro: dovrebbero essere costituiti per operare sul Corridoio 5, ma anche sugli assi Nord-Sud.

Figura 1.3.1 - Principali corridoi di sviluppo



L'Unione europea vede nel Veneto, ma anche nell'Emilia-Romagna delle aree di grande interesse, perché oltre al Veneto c'è solo l'area di Berlino che è attraversata da tre Corridoi paneuropei, di cui appunto l'ultimo approvato recentemente.

A questo tema è collegato il problema dei porti dell'Adriatico e della navigabilità del Po. I corridoi Nord-Sud sono molto importanti perché la sfida geopolitica e geoeconomica del nostro Paese è quella d'essere di nuovo porta fra Oriente e Occidente. In altre parole, la migliore connessione trasportistica fra le aree del Nord Italia è diventata ormai una priorità anche europea, per cui tutte le infrastrutture devono necessariamente connettersi con altri sistemi infrastrutturali ben più ampi.

Trattando ora le problematiche implicate, torniamo all'aspetto ambientale non disgiunto dall'economico. Il bradisismo, la subsidenza, ovviamente la sedimentazione e per il caso specifico del Delta del Po la risalita del cuneo salino² sono all'ordine del giorno. In questi anni gli interventi ambientali sono stati tantissimi, nonostante se le risorse finanziarie siano diminuite (Figura 1.3.2).

² Fenomeno particolare per cui l'acqua salata può andare a distruggere le colture agricole.

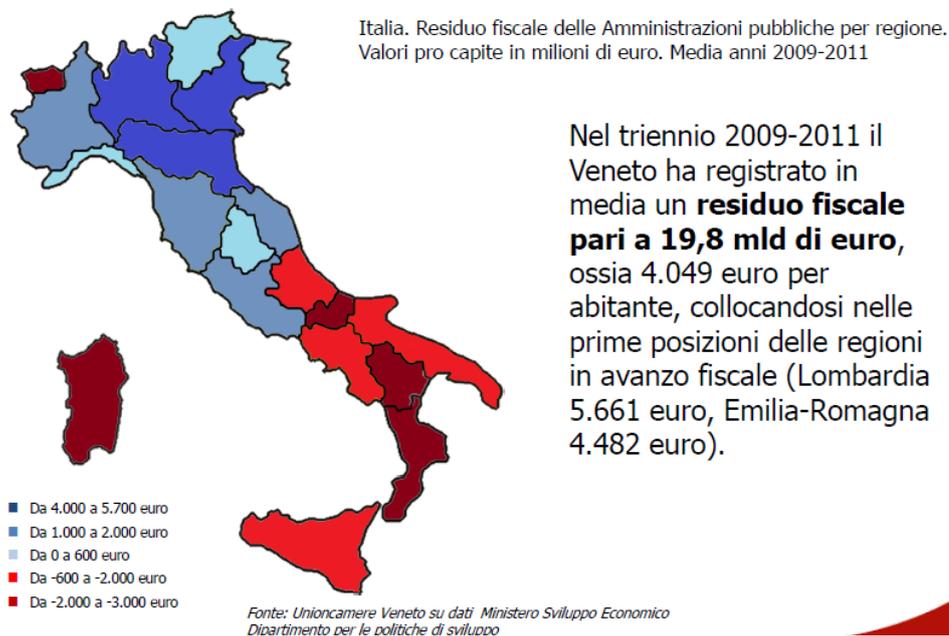
Figura 1.3.2 - Interventi effettuati dal 1980 ad oggi

Rettifiche dei canali	Euro 17.411.827,90
Costruzione e rialzo ponti	Euro 14.357.501,79
Dragaggi, segnaletica e straordinarie manutenzioni	Euro 3.783.046,79
Armamento foce Po di Levante	Euro 8.850.005,42
Porto interno di Rovigo	Euro 6.171.659,94
Conca di Baricetta	Euro 4.859.859,42
Conca di Bussari	Euro 3.829.527,91
Conca e banchina di Canda	Euro 4.364.060,80
Conca di Torretta Veneta	Euro 4.028.363,81
Totale	Euro 67.655.853,78

Fonte: Regione Veneto – COVNI

Questi interventi riguardano un'area posta fra le due Regioni che in realtà è abbastanza depressa dal punto di vista economico; non presenta tutte capacità che hanno le altre aree di Veneto ed Emilia Romagna, di conseguenza viene in parte pregiudicata la possibilità di fare interventi determinanti. Il tema è connesso con una distribuzione territoriale assolutamente ingiusta dal punto di vista fiscale. I dati della Figura 1.3.3 vengono dalle banche dati territoriali del MISE e rappresentano il flusso di denaro interregionale: nessun altro paese ha dei flussi di denaro così ampi da Regione a Regione. Per quanto riguarda il Veneto le tasse che non vengono riutilizzate sul territorio corrispondono a circa ad un terzo del gettito: 20 miliardi circa di euro su un totale di 60-65. Per la Lombardia arriviamo a 50 miliardi di euro l'anno non spesi sul territorio, con grave danno per la possibilità di creare collegamenti infrastrutturali più forti e risolvere i problemi ambientali.

Figura 1.3.3 - Mappa del dare-avere fra le regioni italiane



Sarebbe ragionevole che il residuo fiscale venisse ridotto al 20% dal 30% attuale: per la Lombardia vorrebbe dire avere a bilancio un surplus di circa 15 miliardi di euro l'anno. In aggiunta bisogna dire che i fondi dell'Unione Europea saranno sempre di più le uniche risorse pubbliche disponibili. Oltre ai fondi a gestione diretta, i più importanti sono i fondi strutturali: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, i Fondi Agricoli, il Fondo Sociale Europeo per la formazione. Queste finanze sono già forse l'unico elemento che dà elasticità anche ai bilanci delle Regioni: aggiungendo la PAC (Politica Agricola Comune) si arriva a due terzi del bilancio europeo affidato in gestione (per molti aspetti) autonoma alle Regioni.

1.4. L'aria: trait d'union tra i territori padani

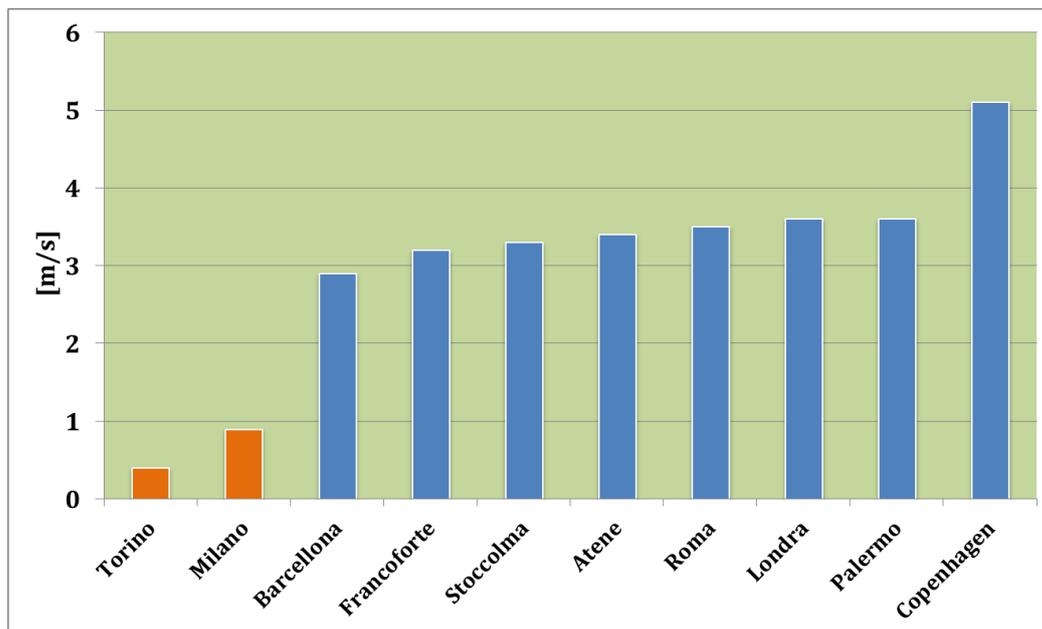
*Silvia Bellinzona**

Le interdipendenze natural-ambientali tra le Regioni padane sono molteplici. Le caratteristiche geomorfologiche, le condizioni meteo-climatiche e il contesto socio-economico, definendo un'area omogenea che abbraccia più Regioni, sono gli aspetti che maggiormente influenzano la qualità dell'aria. Sia guardando alle cause che agli effetti, la qualità dell'aria è un fattore comune per più Regioni, che richiede strategie e interventi su scala macroregionale.

*Si ringrazia il Dr Guido Lanzani (Responsabile dell'Unità Organizzativa Qualità dell'Aria di ARPA Lombardia)

Dal punto di vista orografico il Bacino Padano è racchiuso da tre lati dalle montagne, per cui il ristagno degli inquinanti è favorito da condizioni poco propizie alla loro dispersione. Infatti, le caratteristiche orografiche influenzano le condizioni meteo-climatiche dell'area. La Figura 1.4.1 è tratta da uno studio non recentissimo (ma ancora attuale trattandosi di un'analisi climatologica) realizzato da due Istituti del Nord Europa a proposito della velocità del vento (media annua) in diverse città europee. Si vede come Milano e Torino, tra le città prese in considerazione, di fatto hanno i venti tra i più bassi d'Europa, non arrivando al metro al secondo come media annua (Dati confermati dalle misurazioni di Arpa Lombardia).

Figura 1.4.1 - Velocità del vento (media annua)



Fonte: NILU – National Institute of Public Health and Environment (Bilthoven, Netherlands) RIVM – Norwegian Institute for Air Research (Kjeller, Norway) AIR QUALITY IN MAJOR EUROPEAN CITY (1995) –Part II: City Report Forms

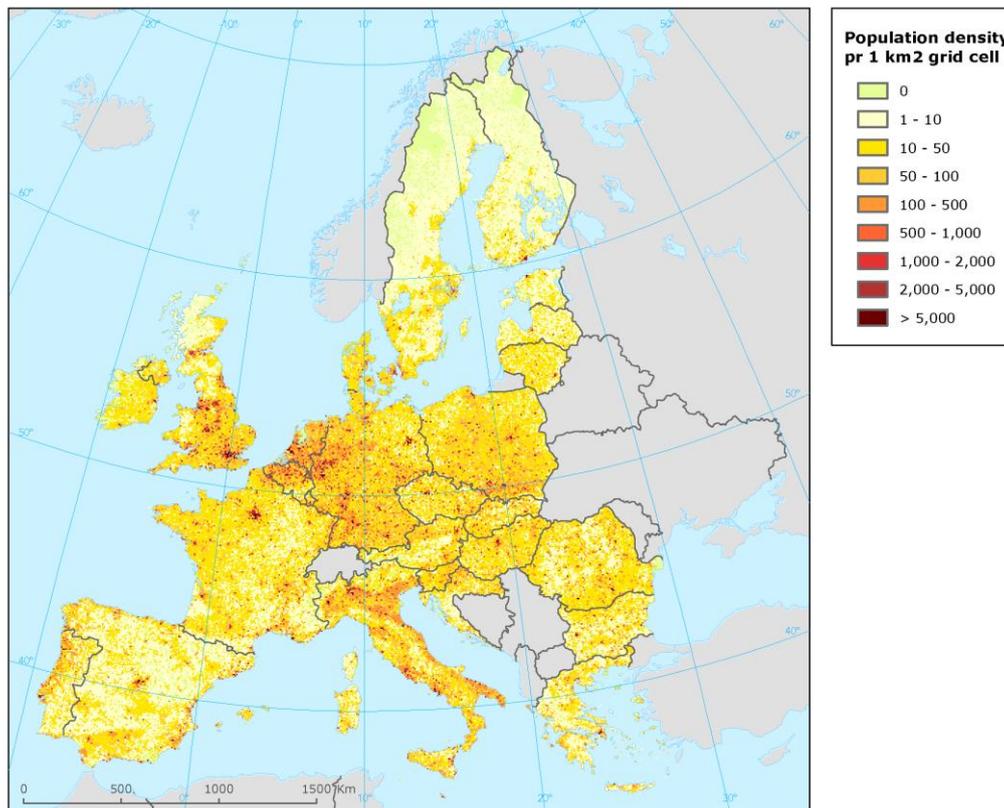
Un'altra caratteristica che influisce negativamente sulla qualità dell'aria è data dalle frequenti inversioni termiche che si registrano in quest'area. Spesso infatti si instaurano delle condizioni di alta pressione associate a stabilità atmosferica che fanno sì che gli inquinanti non possano disperdersi oltre una certa altezza (di fatto pochi metri al di sopra del suolo). Guardando il cielo, in questi casi, si nota uno strato un po' più grigio che denota proprio l'inquinamento atmosferico.

In merito al contesto, la realtà socio-economica influenza significativamente la qualità dell'aria. Quest'area è caratterizzata da un'alta densità abitativa, soprattutto nelle aree di pianura e del fondovalle, e da attività antropiche molto rilevanti. Questi aspetti contribuiscono positivamente alla produzione di ricchezza, ma hanno un costo in termini di emissioni di sostanze inquinanti.

La Figura 1.4.2 mostra la densità di popolazione dell'Europa. La popolazione di Lombardia, Piemonte, Veneto, Val d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e le province autonome

di Trento e Bolzano supera i 25 milioni di abitanti, raggiungendo in Lombardia densità abitative maggiori di 1500 abitanti per km² che salgono nell'agglomerato di Milano a oltre 3.000 abitanti per km².

Figura 1.4.2 - Densità di popolazione



Fonte: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/population-density-2>

Anche l'immagine della Figura 1.4.3 – una foto dell'Europa di notte da satellite – conferma l'impronta socio-economica del bacino, che a differenza delle altre aree d'Europa, in cui le principali città risultano isolate, appare come un'area omogenea di luminosità piuttosto elevata senza soluzione di continuità. Solo pochi altri territori, quali l'area tra il Belgio, l'Olanda e Germania settentrionale condividono questa caratteristica.

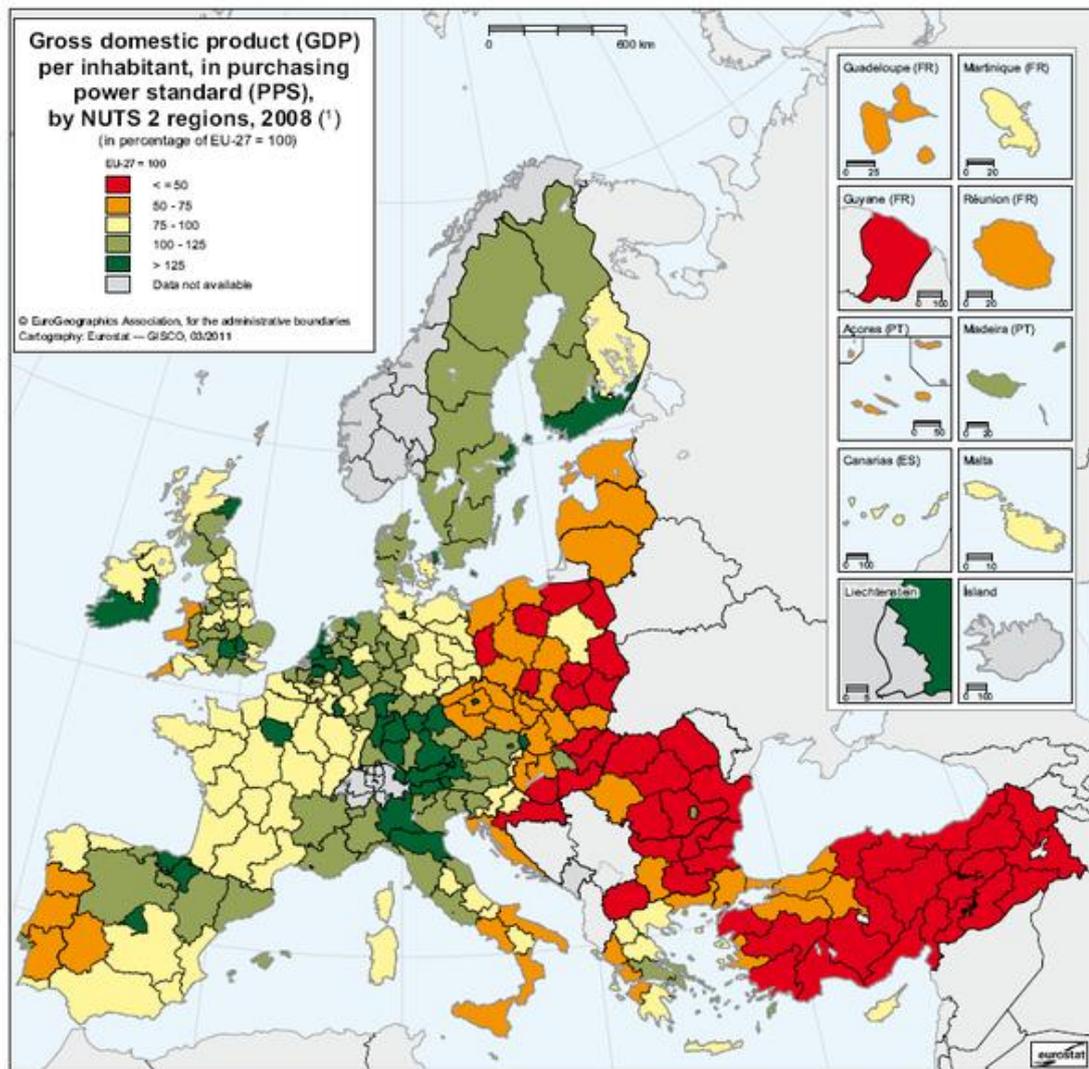
Figura 1.4.3 - Fotografia satellitare in orario notturno



Fonte: <http://www.dphoto.it/201212063645/mostre-fotografia/black-marble-la-terra-di-notte-nelle-foto-della-nasa.html>

Stando a dati Istat 2011, un altro indicatore che caratterizza quest'area è senza dubbio il prodotto interno lordo per abitante, che appare particolarmente elevato se raffrontato ad altre zone. Considerando l'intero Bacino (Valle D'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Province Autonome di Trento e Bolzano ed Emilia Romagna) il Pil è di circa di 750 miliardi di euro, con una realtà produttiva particolare, caratterizzata da piccole e medie imprese e da una mobilità capillare.

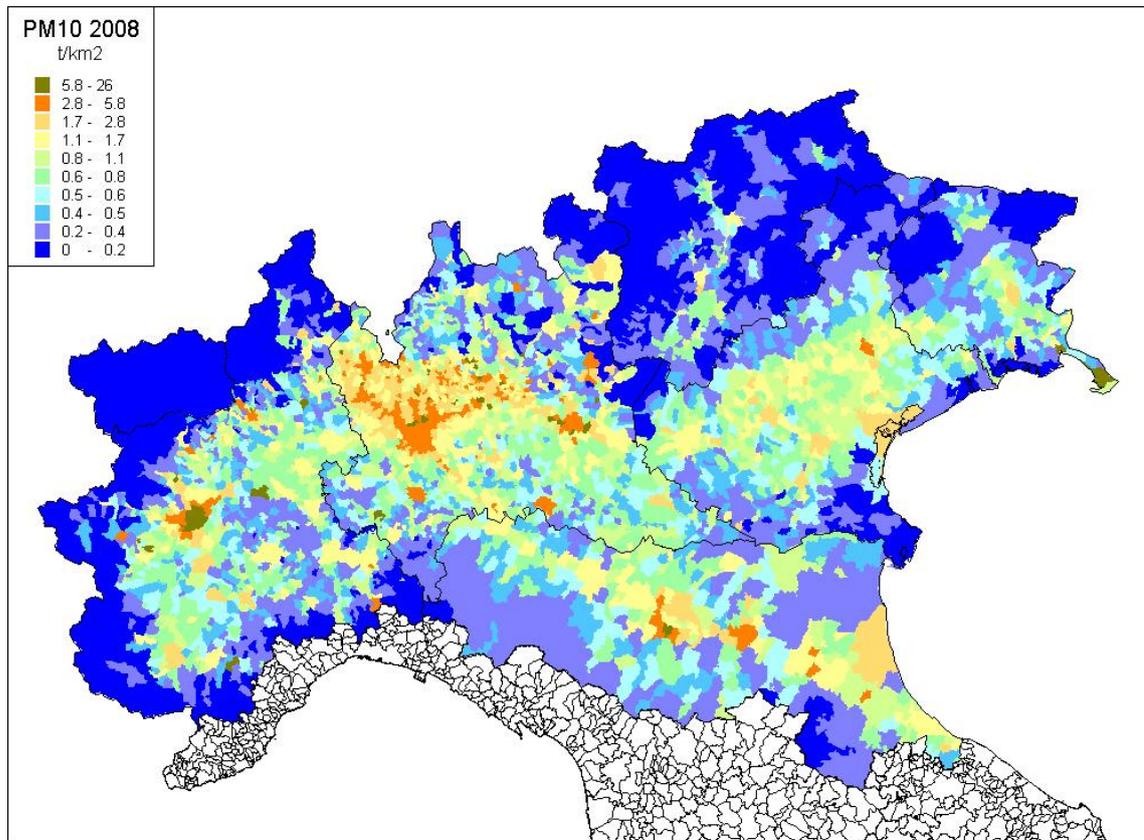
Figura 1.4.4 - Pil per abitante



Fonte: <http://www.economicinpictures.com/2012/03/eu-regions-gdp-per-capita.html>

La realtà descritta di fatto porta ad una condizione emissiva sostanzialmente uniforme in tutto il territorio, sebbene siano evidenti le correlazioni tra le aree con densità emissive maggiori, le zone più densamente abitate e la rete infrastrutturale (Figura 1.4.5).

Figura 1.4.5 - Densità emissiva PM10

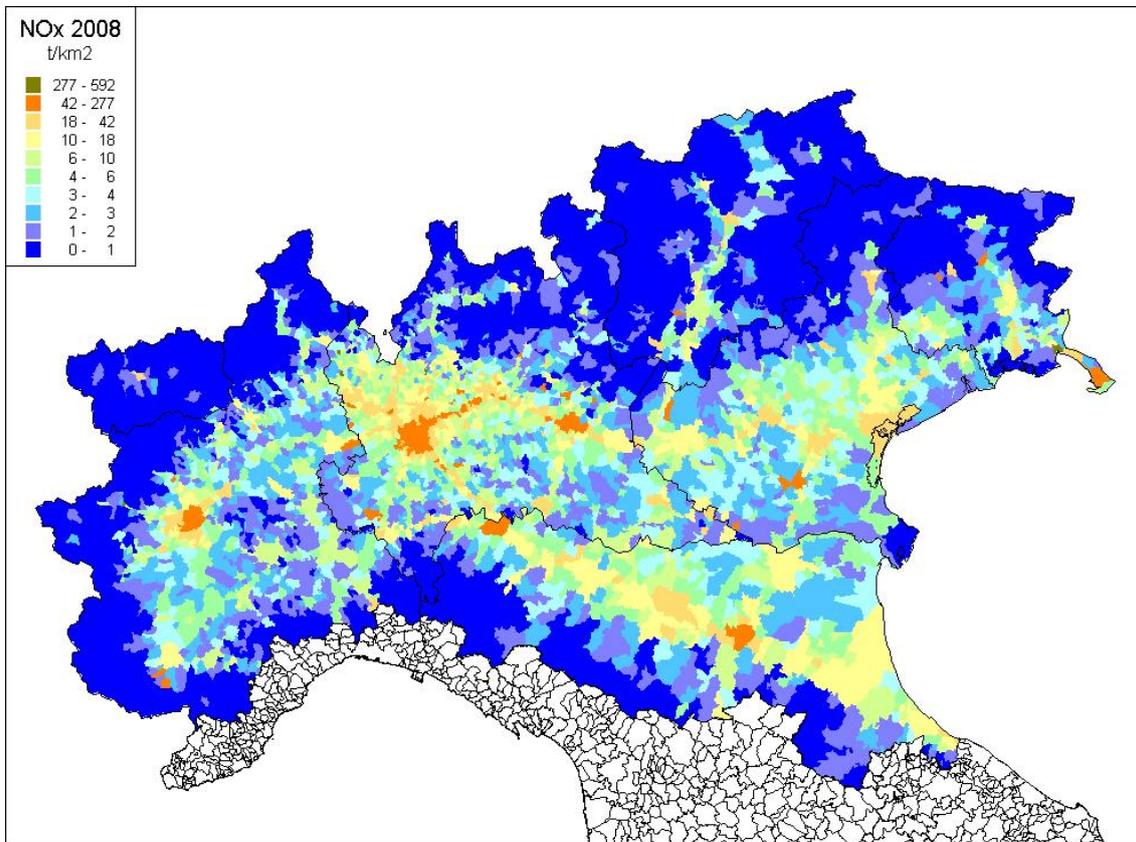


Fonte: ARPA Lombardia

(*) Le misurazioni sono effettuate t/km² anno

Il legame con la rete autostradale è ancora più evidente dalla mappa della Figura 1.4.6, che rappresenta la densità emissiva degli ossidi di azoto (NO_x), inquinanti che vedono nel traffico veicolare, in particolare nei mezzi pesanti, le principali sorgenti.

Figura 1.4.6 - Densità emissiva NOx

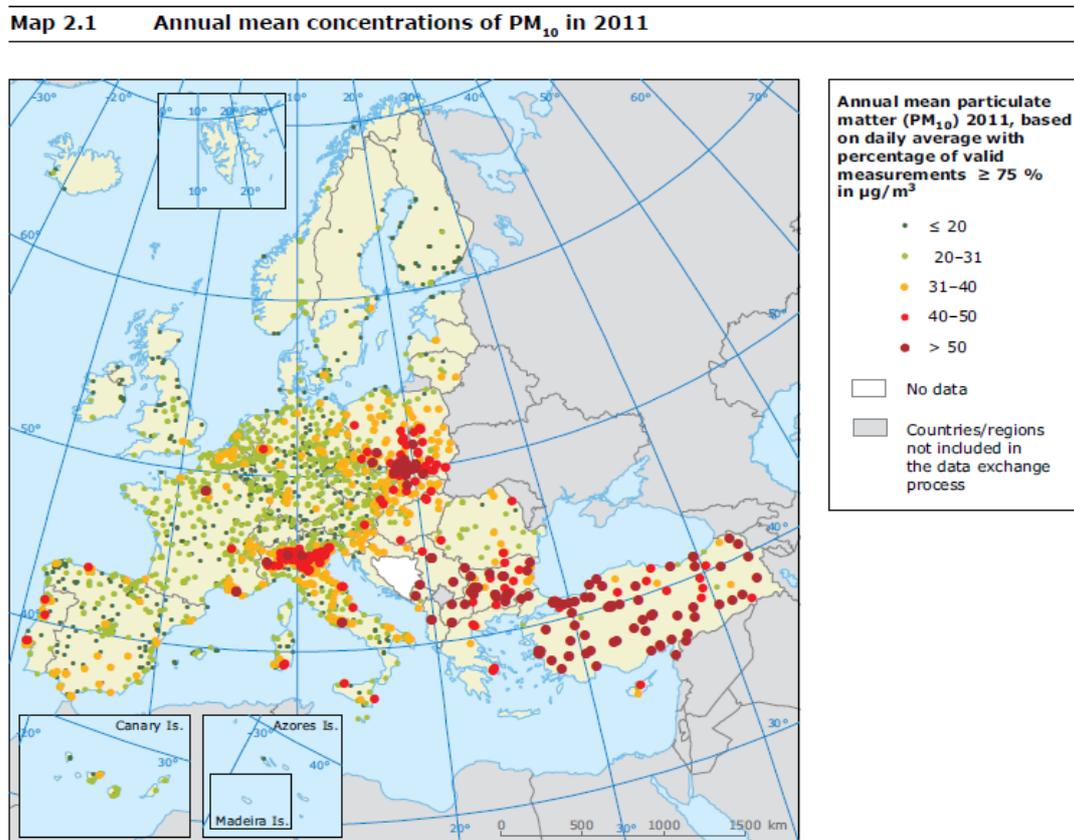


Fonte: ARPA Lombardia

(*) Le misurazioni sono effettuate t/km2 anno

Nonostante, prendendo in considerazione le emissioni pro capite e pro pil della Lombardia a confronto con le medie dell'EU27, si veda che la Lombardia è in linea con le realtà più avanzate d'Europa, le caratteristiche illustrate, considerate complessivamente, comportano una reale difficoltà nel riuscire a rispettare i limiti normativi soprattutto per quel che riguarda il PM10 (Figura 1.4.7).

Figura 1.4.7 - Concentrazioni medie annue di PM10 (2011)



Fonte: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/annual-mean-no2-concentration-observed-3#tab-sed-in-publications>

Da queste immagini emerge come il problema non sia limitato a Milano, ma purtroppo caratterizzi i territori padani nel loro complesso. Sebbene non in termini positivi, anche questo dato suggerisce che per agire efficacemente è necessario pensare a un'azione a un livello non solo regionale. I dati sperimentali confermano che negli ultimi 10 anni le concentrazioni di PM 10 stanno diminuendo a Milano, sia a Torino, sia a Bologna, ma per ottenere i risultati necessari bisogna pensare a un'azione comune all'intero Bacino Padano.

In uno studio commissionato da Regione Lombardia al Joint Research Center della Commissione UE (Collaborative Research Project for Air Pollution Reduction in Lombardia (2006- 2010) VIII rapporto JRC) si sono simulati mediante modelli matematici i diversi scenari ottenuti dallo spegnimento di tutte le emissioni antropogeniche lombarde.

Spegnendo tutte le emissioni antropogeniche lombarde, sulla base dei risultati ottenuti utilizzando il modello CHIMERE, si vede che comunque permane circa un quarto del PM10 presente.

Peraltro, contestualmente, le concentrazioni di PM10 delle Regioni confinanti diminuiscono, segno che a sua volta le emissioni lombarde contribuiscono ai livelli di PM10 nell'intero Bacino Padano.

La "questione del Bacino Padano" è nota all'Europa, grazie alla realizzazione di diversi progetti che hanno approfondito il tema. In particolare uno chiuso quest'anno, l'*Air Implementation Pilot* che ha coinvolto 12 città metropolitane europee tra cui Milano (Arpa Lombardia ha partecipato ai lavori). Si tratta di uno studio proposto e finanziato dalla Commissione attraverso l'Agenzia Europea per l'Ambiente. Dalle conclusioni di questo rapporto decisamente impegnativo si riconosce sostanzialmente la peculiarità del Bacino Padano, sia dal punto di vista geomorfologico che meteorologico, per cui viene segnalata la necessità di un programma che abbracci la Po Valley nel suo complesso. In altre parole gli organi dell'Unione europea riconoscono che per riuscire ad intervenire efficacemente sulla qualità dell'aria le azioni locali non bastano, se non sono inserite in un contesto strutturale e permanente.

Il secondo documento è l'*Air-Quality Protocol*, firmato nel giugno 2012 a Bruxelles con il coinvolgimento dei 12 motori (le Regioni più produttive) d'Europa. Lombardia, Veneto, Piemonte e Emilia-Romagna hanno collaborato per far emergere le esigenze di queste realtà produttive nel processo di revisione della Direttiva sulla qualità dell'aria, in particolare allo scopo di individuare dei meccanismi di flessibilità in riferimento a quei parametri su cui vi è scarsa possibilità di controllo (problema noto da tempo).

Già in passato ci sono stati dei tentativi di collaborazione all'interno del Bacino Padano. Per esempio tra il 2005 e il 2007 sono stati sottoscritti due Accordi volontari: il primo tra Piemonte e Lombardia, Veneto e Emilia Romagna, il secondo tra tutte le Regioni padane e il Canton Ticino. La collaborazione era relativa alle azioni comuni necessarie al miglioramento della qualità dell'aria: limitazioni della circolazione dei veicoli più inquinanti, promozione dell'installazione di filtri antiparticolato, regolamentazione dell'uso dei combustibili in ambito civile (in particolare della legna); inoltre si sottolineava l'importanza della definizione di standard emissivi comuni in ambito produttivo, dell'approfondimento delle conoscenze su monitoraggio e modellistica e della condivisione dell'inventario delle emissioni INEMAR. L'accordo era volontario e aveva un punto debole nel fatto che, stando la normativa vigente, le competenze ambientali sono detenute dallo Stato.

Nel 2013 è stato fatto un passo fondamentale, al proposito. Essendo chiara la stretta connessione tra le emissioni e la qualità dell'aria in tutto il Bacino, nonché la necessità di un coinvolgimento delle autorità statali, è stato sottoscritto un Accordo di programma tra tutte le Regioni del Bacino e i Ministeri competenti: non solo Ambiente e Infrastrutture, ma anche Agricoltura, Salute e Sviluppo economico. Quali sono i contenuti? Il testo definisce gli impegni dei Ministeri sulle azioni di propria competenza, le azioni delle Regioni e impegna il Ministero dell'Ambiente a portare nuovamente all'attenzione dell'Unione Europea, con modalità formali, quelle che sono le specificità del Bacino Padano.

Per quanto riguarda il compito delle Agenzie Regionali per l'Ambiente (ARPA) è sicuramente necessario armonizzare le reti di rilevamento in un'ottica di rappresentatività delle stazioni e confrontabilità del dato. È utile lo sviluppo di programmi di approfondimento comuni quali, per esempio, quelli che hanno ad oggetto una rete di stazioni speciali (supersiti). Oltre al monitoraggio si rende necessaria una valutazione modellistica integrata, quindi la condivisione ancora più estesa dell'inventario delle emissioni, e lo sviluppo di modelli previsionali di Bacino, perché

nel momento in cui le azioni non dovessero essere più soltanto su scala regionale, ma macroregionale, diventa necessario poter applicare questi modelli ad ambiti più estesi di quelli utilizzati attualmente. Si dovrà porre mano poi allo studio degli effetti di queste azioni e/o di quelle da intraprendere, ed effettuare una valutazione socio-economica e sanitaria delle azioni di Piano. Non ultimo, importante sarà l'informazione condivisa e coordinata sulla qualità dell'aria, coordinata a livello di Bacino.

La prospettiva di azioni condivise all'interno del Bacino Padano, senza dubbio affascinante ed efficace, apre degli scenari complessi dal punto di vista operativo su cui si è cominciato già a lavorare.

Capitolo 2

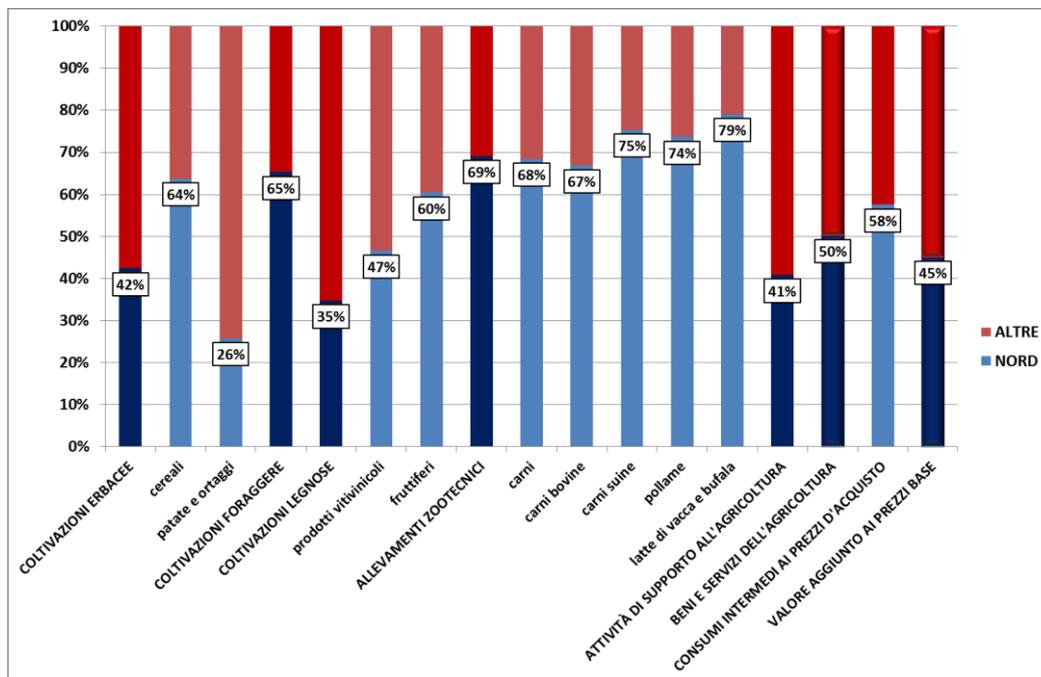
LE INTERDIPENDENZE ECONOMICHE

2.1. L'opzione delle politiche agricole concertate tra le Regioni del Nord nel nuovo scenario europeo

Roberto Pretolani

Il tema è molto impegnativo, per cui è preferibile identificare non tanto le politiche che vanno convenute tra le Regioni del Nord, quanto i motivi per cui vale la pena concertarle meglio e in misura più significativa. Il primo aspetto che dobbiamo prendere in considerazione è la concentrazione della produzione nelle Regioni dell'Italia settentrionale: sostanzialmente siamo al 50% della produzione agricola nazionale: siccome l'Italia rappresenta circa il 10% dell'Unione Europea, ciò vuol dire che il Nord fornisce il 5% della produzione agricola dell'intera Unione, quota non irrilevante. Ci sono differenze tra le produzioni: nella Figura 2.1.1 in blu è indicata la parte del Nord Italia, in rosso le altre Regioni italiane.

Figura 2.1.1 - Regioni del Nord e produzione agricola nazionale (pari a 25 miliardi)

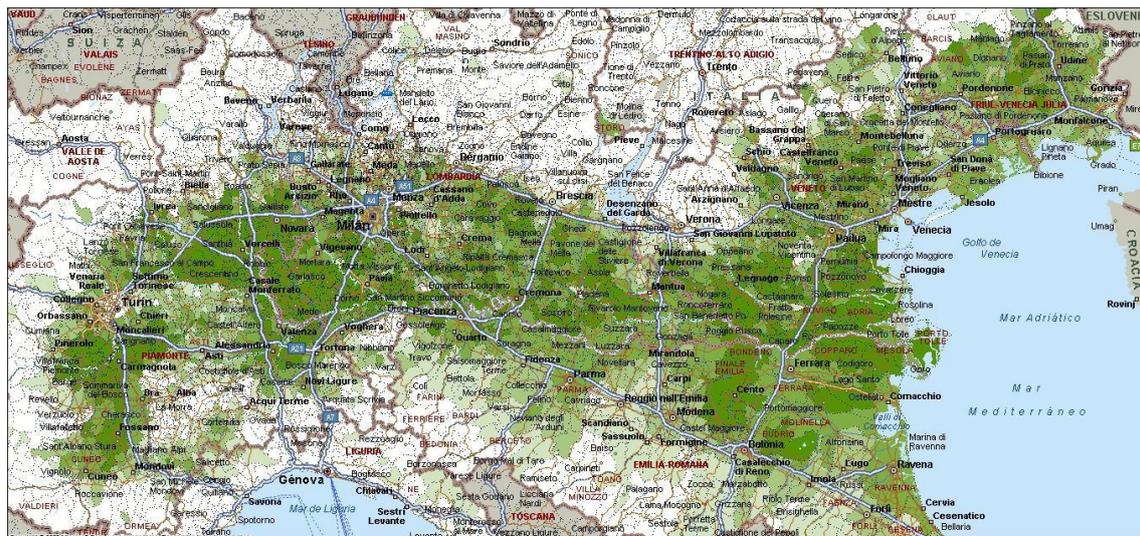


Ci sono alcune produzioni per cui il Nord è poco vocato – per esempio patate e ortaggi raggiungono appena il 26% – ma ve ne sono altre che superano abbondantemente la soglia del 50%: in particolare cereali, coltivazioni foraggere, in generale tutti gli allevamenti, raggiungendo quasi l'80% per il latte bovino. Quindi vi è una forte concentrazione all'interno

delle Regioni del Nord Italia, e questo provoca un maggior impiego di fattori, tant'è vero che si utilizza il 58% del totale dei cosiddetti "consumi intermedi", cioè i fattori di produzione variabili: questo fa sì che il valore aggiunto sia leggermente inferiore al 50%. Ciò avviene nonostante la struttura produttiva presenti produttività e redditi superiori: anche qui si deve comparare il Nord con le altre Regioni italiane: il 50% della produzione italiana è realizzato da un quarto delle aziende agricole italiane, con una superficie di poco più di un terzo del totale di quella nazionale e con un volume di lavoro che è circa il 40%. Quindi mediamente le caratteristiche strutturali delle aziende agricole dell'Italia settentrionale sono nettamente migliori anche in termini di produttività: un ettaro dell'Italia settentrionale fornisce un valore della produzione di circa € 5.500 contro gli € 3.000 scarsi del resto del paese. Ciò è dovuto a condizioni favorevoli, e in parte al fatto che gli imprenditori sono probabilmente più preparati e le strutture sono migliori: vi sono quindi relazioni di causa-effetto tra questi aspetti.

All'interno del territorio dell'Italia settentrionale troviamo diverse specializzazioni produttive: la Figura 2.1.2 indica come tutta l'area di pianura sia coinvolta nella produzione di cereali, dalla pianura cuneese fino a quella friulana.

Figura 2.1.2 - Percentuali di aziende che coltivano cereali

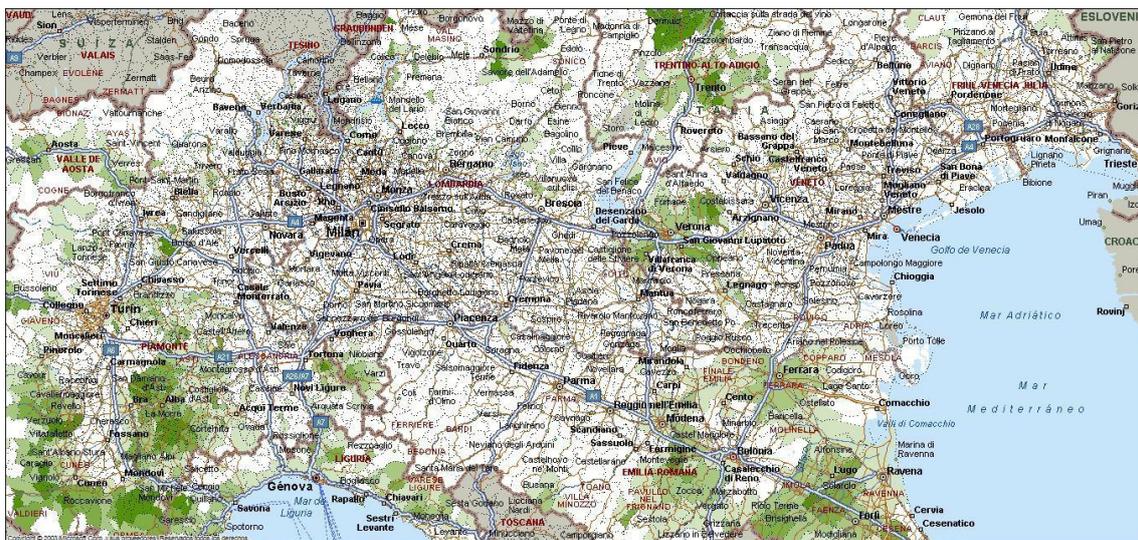


Quindi c'è una produzione diffusa che va al di là delle Regioni, in particolare alcune produzioni si concentrano in determinate aree: tra i cereali la produzione più rilevante, anche in funzione dell'attività d'allevamento, è il mais, collocata a Nord del Po. A Sud del Po le caratteristiche dell'agricoltura sono diverse, come vedremo in seguito. Un caso emblematico è la concentrazione della coltura del riso a cavallo tra Piemonte e Lombardia, che però fatica molto a riconoscersi in una logica di un distretto produttivo, nonostante abbia condizioni favorevoli (ciò è dovuto al fatto che oltre alla produzione del riso, vi è tutta la trasformazione e la lavorazione). La superficie foraggera è specularmente a quella dei cereali: ovviamente ha forte presenza in montagna e nelle aree collinari tra Emilia, Liguria e in parte Piemonte. Un'altra coltura particolarmente concentrata è la viticoltura: anche qui ci sono delle aree che sono a

cavallo tra Regioni, anche se il vino è una delle produzioni più tipiche e localizzate sul territorio. Tra l’Oltrepò Pavese, Piemonte e alcune zone del Piacentino non sono enormi le differenze: ci tengono a distinguersi, però c’è molto in comune, come del resto con il Veneto. Ciò detto, naturalmente ci sono poi delle aree più piccole, più specializzate, con una forte diffusione trasversale.

La Figura 2.1.3 rappresenta la coltivazione dei fruttiferi: al di là del cuneese e del veronese che sono aree forti, abbiamo l’area romagnola e appena-appena dentro nella mappa, l’area della frutticoltura del Trentino e dell’Alto Adige, fondamentalmente focalizzata sulla mela.

Figura 2.1.3 - Percentuali di aziende che coltivano fruttiferi



Ci sono caratteristiche produttive diversificate, ma il sistema geografico è unico: le aree sostanzialmente si sovrappongono e i confini Regionali tracciano linee particolari. Quando vediamo la Po Valley – la Pianura Padana nella dizione internazionale – girata come la possiamo osservare nella Figura 2.1.4 in effetti abbiamo un’immagine un po’ diversa: vediamo che effettivamente ci sono una serie di realtà che sono delimitate da elementi orografici, dal fattore climatico e anche dalla dotazione infrastrutturale

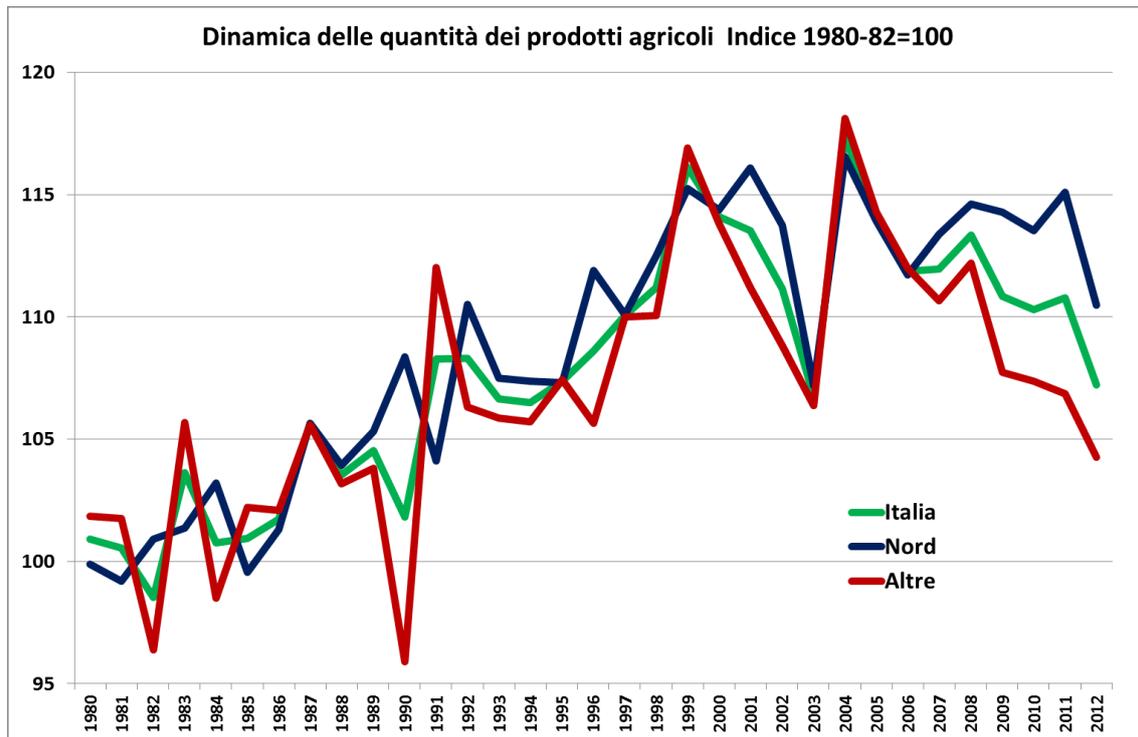
Figura 2.1.4 - E se provassimo a vederlo così...



Bisogna ricordare che la disponibilità d'acqua è un fattore fondamentale in agricoltura. Tutta la regolazione delle acque, che riguarda i consorzi di bonifica e d'irrigazione, costituisce un sistema effettivamente complesso ma molto localizzato.

Veniamo ora al secondo aspetto che segnala la necessità delle politiche agricole. È vero che il sistema agro-alimentare resiste meglio di altri nei confronti della crisi, però tutta l'agricoltura – non solo del Nord Italia, ma tutta l'agricoltura italiana, tutta l'agricoltura dell'Ovest europeo – non cresce più, mentre tutti i paesi dell'Est si stanno ancora sviluppando. Se guardiamo il grafico della Figura 2.1.5 si vede come la dinamica delle quantità dei prodotti agricoli sia cresciuta sostanzialmente dell'1% annuo, a partire dai primi anni Ottanta fino alla fine degli anni Novanta. Con l'inizio del nuovo secolo, al di là della forte crisi del 2003, dovuta a problemi d'approvvigionamento idrico, vediamo che a partire del 2004 comincia una notevole discesa. Da questo punto di vista le Regioni del Nord Italia hanno resistito meglio: le altre hanno avuto una perdita di 10 punti percentuali di produzione.

Figura 2.1.5 - Dinamica delle quantità dei prodotti agricoli



Questo è uno dei problemi odierni, perché da noi ormai si sono esauriti gli effetti della rivoluzione verde, che ha connotato la crescita della produzione degli ultimi cinquant'anni. A meno d'inversioni di tendenza, che al momento non siamo ancora in grado di prevedere, questo probabilmente porterà nei prossimi anni a rese produttive e produzioni stabili a fronte di una congiuntura mondiale in cui aumenta la domanda di alimenti, sia perché aumenta la popolazione ma soprattutto perché cresce fortunatamente il livello qualitativo dell'alimentazione di popolazioni che stanno uscendo dallo stato di povertà. L'insieme di questi fattori farà sì che i prezzi resteranno ancora molto volatili. Tra i primi segnali della grande crisi economica c'è stata la forte oscillazione dei prezzi delle materie prime, tra cui le *commodities* agricole; non dimentichiamo poi che sono cresciuti ancora di più i costi dei fattori di produzione. In questo processo la manodopera impiegata in agricoltura si sta riducendo, anche alla ricerca del contenimento dei costi, ma la riduzione della manodopera servirà appena a mantenere il livello dei redditi attuali.

Di fronte a queste prospettive, serve quella che potremmo definire una "nuova rivoluzione verde". Chiamiamola "rivoluzione verde 2.0", che in qualche modo deve essere una "rivoluzione culturale"³. L'aggettivo "culturale" in questo caso vuol dire cambiare la mentalità, sia degli imprenditori, sia delle Amministrazioni Pubbliche, e coinvolgere tutto il sistema

³ Naturalmente nulla a che vedere con quella cinese degli anni Settanta del secolo scorso: l'assonanza è solo lessicale.

agroalimentare. E da questo punto di vista abbiamo la grande occasione dell'Expo 2015: ho ancora qualche dubbio che possa diventare realmente un'occasione di diffusione di conoscenze, di tecnologie, di creazione di rapporti. Per certi aspetti sembra prevalere troppo la forma sulla sostanza, ma è comunque importante, per cui dobbiamo lasciare un'eredità culturale per il futuro.

E allora che fare a fronte di questa realtà? Secondo me ci sono quattro punti importanti che le politiche regionali dovrebbero implementare: investire su ricerca e conoscenza, per trasferire le innovazioni agli imprenditori, altrimenti non verrà arrestato il declino: bisogna ottimizzare i processi produttivi e valorizzare le produzioni di qualità. Il secondo punto consiste nell'investire sulle risorse umane e sulle capacità imprenditoriali. Per fortuna, i giovani agricoltori sono molto più istruiti, si informano maggiormente rispetto ai loro padri e quindi hanno la mentalità più aperta: nondimeno bisogna continuare a fare formazione. Il terzo punto consiste nel favorire l'aggregazione dei produttori, sia in termini orizzontali con le classiche cooperative, le associazioni di produttori, che in termini verticali con i cosiddetti "accordi di filiera" e i distretti (per esempio in riferimento al risicolo di cui si parlava sopra). E, quarto punto, le risorse europee della PAC (Politica Agricola Comune) devono essere utilizzate come un volano per fare tutte queste azioni.

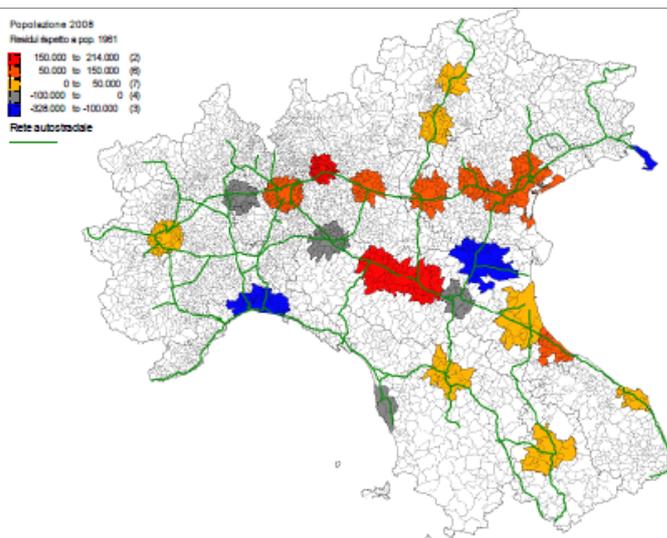
A questo punto giungo alle considerazioni finali, nella convinzione che l'agricoltura debba affrontare delle grandi sfide che richiedono unità d'intenti. C'è stato un periodo (che si prolunga sino ad oggi) in cui sembrava importante che le politiche agricole fossero gestite a livello regionale, perché questo dava la possibilità di rispondere meglio alle esigenze dei territori. Ciò ha prodotto diverse politiche scarsamente coordinate: quindi gli imprenditori agricoli chiedono che per ciascun settore – si deve tener conto che i settori hanno caratteristiche fortemente trasversali – ci siano le stesse regole all'interno di tutto il territorio nazionale. Ci sono degli strumenti che la riforma della PAC ci mette a disposizione proprio per arrivare a realizzare quei quattro obiettivi di cui sopra. Il primo è la ridefinizione delle modalità di sostegno alla filiera: il cosiddetto "primo pilastro della PAC", cioè i pagamenti diretti. Verranno azzerati i titoli storici, e con essi le differenze che esistono – tuttora molto forti – tra Regioni e agricoltori. Questa è l'occasione per fare qualcosa di più ampio, ragionando per settori, non più in termini regionali. In secondo luogo ci sono le politiche di stimolo, cioè i Programmi di sviluppo rurale, che necessitano di un coordinamento stretto tra le Regioni in quanto ci sono, appunto, problemi comuni di vario genere, ma soprattutto di ordine agronomico, climatico e anche di competizione territoriale, non tanto all'interno del territorio, quanto nei confronti dell'esterno. Questo significa ribadire in chiusura i due suggerimenti che normalmente formulo quando conferisco con la Direzione Generale Agricoltura di Regione Lombardia: il primo è cercare di superare la cosiddetta "regionalizzazione amministrativa" dei contributi della PAC (il primo pilastro); il secondo è cercare una sinergia per definire misure analoghe nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale.

2.2. Interdipendenze e convergenze economiche nella città-regione “glocale”

Paolo Perulli

Desidero presentare ai lettori alcuni risultati di ricerca del “Progetto Nord”, animato da diversi anni da un gruppo di studiosi appartenenti a una ventina di atenei del Nord, riuniti attorno alla fondazione IRSO. Per cominciare si deve dire che la Lombardia è situata in un sistema complesso che possiamo definire *global city-region*: un’unica città-regione con caratteristiche “glocali”, in cui la radicata presenza di sistemi locali si innerva in un ambito ormai decisamente globale. Molte evidenze empiriche ci dicono che questo è il Nord: una città-regione “glocale” la cui elevata integrazione sta ancora crescendo. Questo non propone naturalmente un panorama di carattere omogeneo: il Nord può essere ancora inteso come una serie di sotto-sistemi, anche diversificati da vari punti di vista, il cui processo d’integrazione tuttavia è molto forte ed evidente. Che cosa lo sta trainando? Soprattutto processi di europeizzazione e di mondializzazione, e uno sviluppo che segue corridoi e assi ben precisi. Andando con ordine partiamo dallo sviluppo urbano. Nel Nord quest’ultimo si svolge sostanzialmente lungo alcuni corridoi che vanno da Milano a Rimini seguendo la Via Emilia; da Milano poi vi è l’asse che muove verso quella città unica che è ormai Venezia-Padova-Treviso. Infine abbiamo l’asse verso Torino e l’asse del Brennero. Questo è il sistema urbano del Nord.

Figura 2.2.1 - Aree metropolitane dell’Italia del Nord (2008-1961)
classificate in base all’incremento della popolazione

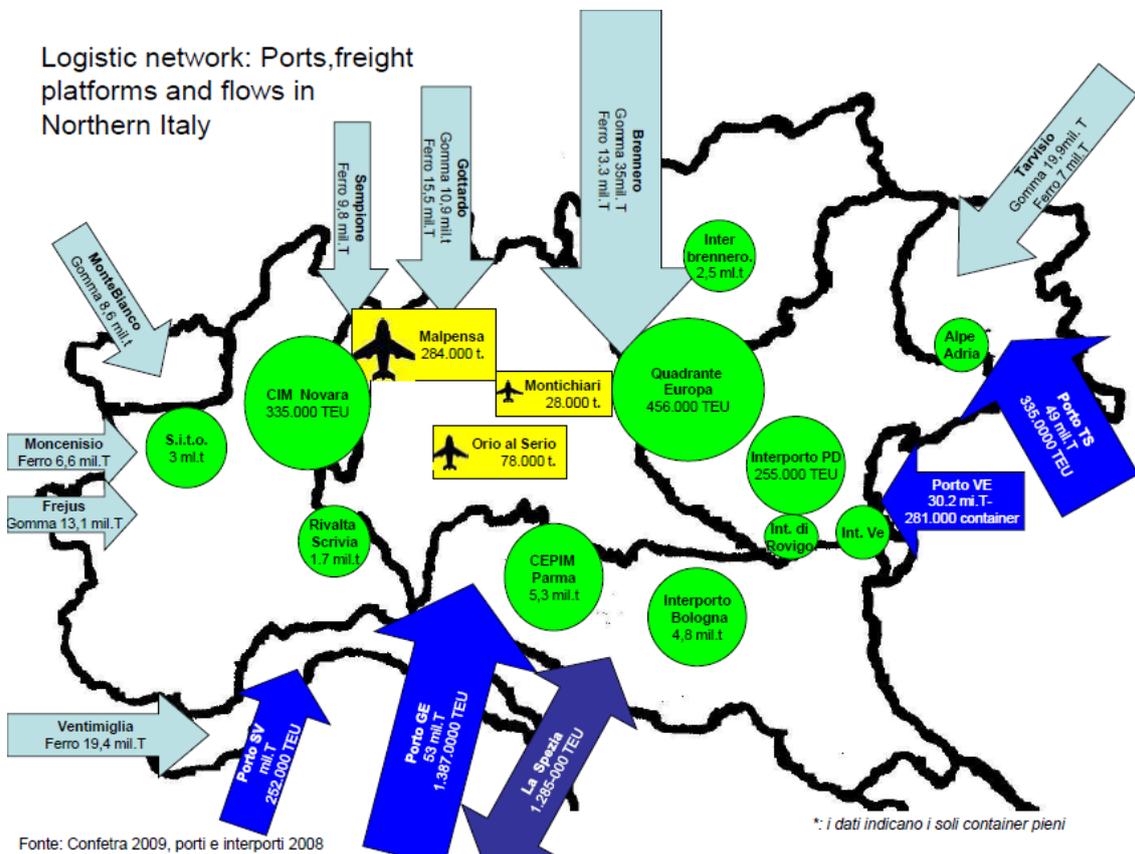


Fonte: Elaborazioni Feltrin-Maset per Progetto Nord su dati Istat, Censimenti popolazione e abitazioni

Come ci si rende conto osservando la Figura 2.2.1 – e in particolare i colori rossi, lungo i due assi principali Milano-Bologna, Milano-Venezia – tutta la crescita, negli ultimi 45 anni, è

avvenuta con percentuali molto superiori a quella degli altri sistemi locali. Che cosa avviene in questi sistemi territoriali? Soprattutto un'integrazione dell'economia. La sta portando avanti un nuovo soggetto che ha decisamente sostituito il sistema distrettuale tradizionale: questo soggetto si chiama "Media Impresa Innovativa". Nel Nord c'è un patrimonio formidabile di circa 4.000 medie imprese che si scambiano gran parte delle risorse, rappresentate dai sistemi di fornitura, dalla squadra manageriale, dai servizi. Queste risorse non sono più locali, non sono più distrettuali, non sono neppure globali in prima approssimazione: sono di questo territorio intermedio che chiamiamo *global city-region*, cioè la città-regione globale del Nord. Quello che sta avvenendo è un passaggio evolutivo d'importanza probabilmente maggiore di quella che riusciamo a vedere e capire al momento attuale. Un buon esempio dell'integrazione in corso è visibile da questa rappresentazione del Nord come un'unica grande piattaforma dal punto di vista dei sistemi delle reti logistiche (Figura 2.2.2).

Figura 2.2.2 - Network logistico del Nord Italia



Il sistema è molto fitto e denso, e si basa sulla presenza di forti sistemi portuali, sia tirrenici che, in parte, adriatici e di piattaforme logistiche in tutta l'area con importanti funzioni dal punto di vista della mobilità delle merci. Si noti che, da questo punto di vista, Sud-Nord sembra più importante dell'asse Ovest-Est. Nel sistema Nord un ruolo decisivo è svolto da Milano, sebbene questo dato non sia sufficientemente riconosciuto neppure da Milano stessa. Nel

sistema descritto Milano è il fattore chiave dal punto di vista strategico: lo si realizza confrontando i servizi avanzati alla produzione, localizzati nell'area milanese e in quella romana con l'acronimo NYLON (che vuol dire New York-London: si veda la Figura 2.2.3).

Figura 2.2.3 - Ruolo globale di Milano

	Financial Services Law		Advertising Accountancy		Management Consultancy
Milano	18814	1911	12395	27089	5779
	28.5%	2.9%	18.8%	41.1%	8.8%
Roma	9477	1470	10571	23072	6014
	18.7%	2.9%	20.9%	45.6%	11.9%
NYLON	52982	9302	36290	72589	20942
	27.6%	4.8%	18.9%	37.8%	10.9%

New York e Londra (NYLON) sono ormai lette dagli studiosi come un unico sistema dal punto di vista dei servizi avanzati. Si nota la decisa primazia di Milano rispetto a Roma in tutti i servizi avanzati e la similarità fra Milano e NYLON per quanto riguarda la composizione di questi servizi. In questa fase, la diade possibile fra Milano e Roma, e la possibilità di pensare insieme questi due sistemi dei servizi avanzati, potrebbe essere un'altra chiave di volta nella nostra lettura del "sistema Italia". I dati sugli addetti della società dell'informazione mettono ancora più in evidenza i due assi di cui ho parlato: tutto si dispone lungo due assi, con presenza torinese significativa, con un ruolo chiave di Milano dove gli addetti ai settori più avanzati *Information and Communication Technology (ICT)* superano il 2,6% della popolazione residente. In aggiunta voglio sottolineare il ruolo importante dell'asse emiliano: Bologna è quasi sempre la seconda città del Nord per quanto riguarda i servizi avanzati (anche questo è probabilmente un ruolo sottovalutato). Ancora più evidente è la caratterizzazione di questo sistema assale dal punto di vista degli addetti alla ricerca e sviluppo, uno dei settori chiave in cui siamo in ritardo a livello europeo. Tutto si gioca, sostanzialmente, nelle grandi aree, milanese e torinese, e lungo gli assi descritti. Se volessimo tentare una rappresentazione di sintesi del sistema Nord potremmo dire: una grande piattaforma che ha al suo cuore una delle 10 città globali più importanti del mondo: Milano è ottava per quanto riguarda i servizi avanzati alla produzione fra le città globali. Quindi al centro troviamo questa *glocal-city* milanese; poi un asse, che in modo evocativo ho chiamato dei "meta-distretti", che va fino a Treviso; e un asse di una potenziale metropoli che unisca Milano a Torino. Vi è poi una valle mecatronica, che è il cuore dell'Emilia; vi sono due grandi macrosistemi agroalimentari, rispettivamente nel Piemonte e nel cuore padano; vi sono due sistemi portuali – quello ligure, che è il più importante, e quello adriatico non secondario – e vi sono alcuni corridoi. Questa è la possibile *global-city region* o *glocal-city region* che abbiamo di fronte. Per farla diventare una realtà

occorrono politiche pubbliche mirate. Vi sono politiche europee di coesione che ovviamente privilegiano il Mezzogiorno (85% delle risorse disponibili), ma abbiamo anche delle politiche di competitività che sono prevalentemente giocate da città e sistemi locali. È ancora debole la terza colonna: non abbiamo le politiche “glocali”, che dobbiamo ancora sviluppare. Cosa sono queste politiche “glocali” che ci mancano? Sono basate sulle funzioni, cioè sullo sviluppo della produzione di beni funzionali, di beni di rete. Sono politiche attente all’allargamento dei confini, non al loro presidio. Sono politiche multilivello, cioè quelle che vanno fatte assieme da attori diversi. Sono politiche che devono puntare a nuovi assemblaggi, cioè a fare dei territori sistemi assemblati in modo più allargato. Sono politiche neo-regionaliste di rete, sono politiche translocali. In Europa non mancano esempi a questo proposito: quello Baltico, quello Danubiano, quello del Benelux. Se il Nord Italia dovesse diventare il campo di politiche “glocali” la sua piattaforma potrebbe decollare.

Capitolo 3

L'INTERDIPENDENZA DA INFRASTRUTTURE E SERVIZI DI TRASPORTO

3.1. Infrastrutture e servizi condivisi per la mobilità: l'esempio delle autostrade

Lanfranco Senn

Come ci si muove è divenuto quasi irrilevante. Per una persona o per una merce quello che serve è poter arrivare da un'origine a una destinazione – non dico indipendentemente dal modo di trasporto utilizzato, perché i costi contano ovviamente – ma comunque in modo fluido ed efficiente, e in tempo utile. Può essere che il percorso fatto in autostrada sia seguito da un viaggio in treno, o addirittura in aereo: in altre parole, l'intermodalità è senza dubbio fondamentale. Spendo qualche parola su questi aspetti avendo in mente le autostrade, ma le stesse considerazioni sono estendibili anche agli altri modi di trasporto. Il punto è che le infrastrutture e i servizi fondamentalmente hanno come scopo quello di mettere in rete dei territori: di conseguenza, le infrastrutture e i servizi per la mobilità sono – come dice il termine stesso – dei servizi, cioè servono lo sviluppo di territori al di là dei confini amministrativi. Lo sviluppo del Nord Italia rappresenta un'unità economica – e per certi aspetti anche sociale – che ha una sua omogeneità tale da richiedere alle infrastrutture e ai servizi per la mobilità di coprire e favorire il potenziale di questo sviluppo secondo delle logiche economiche e sociali, non meramente amministrative. Del resto che le strade, le autostrade, le ferrovie non si fermino ai confini tra Lombardia e Veneto, Lombardia e Liguria, Lombardia e Piemonte, Lombardia e Emilia-Romagna è talmente ovvio che per molti aspetti non ci rendiamo conto della rilevanza o della necessità di una gestione più unitaria e coordinata di queste infrastrutture. Questa è una prima sottolineatura che considero importante.

La seconda osservazione è rivolta a evidenziare la forte complementarità di infrastrutture e servizi in funzione della mobilità. Agli utenti – cittadini o aziende che siano – quello che interessa non sono le infrastrutture, ma i servizi, perché sono questi ultimi che consentono l'«efficacia», cioè la risposta alla domanda di mobilità. Nondimeno, i servizi sono possibili solo se le infrastrutture sono in essere. In genere dibattiamo il tema della dotazione infrastrutturale, facendo classifiche, tassonomie, e spesso anche le politiche seguono questa logica di ragionamento; non si deve dimenticare, tuttavia, che le infrastrutture sono la condizione necessaria, ma non sufficiente, per offrire una risposta adeguata alla domanda di mobilità, integrazione e sviluppo dei territori. Possiamo avere chilometri di binari, per X chilometri quadrati di territorio, chilometri di autostrada per X chilometri quadrati di territorio, un certo numero di aeroporti, ma se su queste infrastrutture non ci sono flussi veloci e sicuri, è possibile che non consentano servizi soddisfacenti: nel nostro caso fluidità adeguata delle automobili e

dei camion sulle autostrade. Se i binari non garantiscono che vi passino un certo numero di treni e il numero degli aeroporti non è correlato ai collegamenti che questi hanno con il mondo vuol dire che stiamo pensando alle infrastrutture come se fossero un obiettivo e non uno strumento. Questa annotazione non è secondaria perché spesso ci facciamo prendere dalla passione per gli indicatori *tout court*, ma quelli relativi alla dotazione infrastrutturale possono essere *misleading* perché parziali: quello che interessa invece è la catena, l'integrazione – direi quasi verticale – tra infrastrutture e servizi. Da questo punto di vista, il quesito scientifico dovrebbe essere relativo al criterio che orienta la decisione sulle infrastrutture e sui servizi: in breve, la gestione di entrambi gli aspetti. Questo concetto porta l'attenzione sul fatto che l'infrastruttura esiste, ma talvolta è insufficiente per rendere un servizio adeguato e/o efficiente, un servizio che ho definito “fluidità”. Ragionando sul Nord Italia nel suo complesso, e quindi in modo integrato tra Regioni, è importante porre l'attenzione sulle infrastrutture, e nel contempo pensare ai servizi che queste infrastrutture rendono disponibili a prescindere dalle delimitazioni amministrative.

La terza osservazione riguarda anch'essa le autostrade, ma probabilmente è estendibile anche ad altre reti. Le infrastrutture e i servizi per la mobilità devono essere programmati e progettati in vista della competitività strutturale dei territori. A questo proposito è in corso un dibattito animato tra i keynesiani e gli economisti di altre scuole, che pensano alle infrastrutture con logiche differenti. L'approccio keynesiano ha un ruolo anticongiunturale: la spesa in infrastrutture e servizi è concepita per creare occupazione, agendo sul moltiplicatore del Pil. Questa visione delle infrastrutture è tendenzialmente di breve periodo, tant'è vero che il moltiplicatore tende a ridurre i suoi effetti nel tempo. Quando parliamo di infrastrutture invece tematizziamo qualcosa di lungo periodo, che non a caso richiede tempo per essere realizzato, in termini materiali e prima ancora nei processi di decision-making. Per cui la logica con cui affrontare i problemi infrastrutturali – nel caso di specie i collegamenti fra i territori del Nord – deve essere di lungo periodo: in breve deve essere il prodotto di una *vision* che strutturalmente vuole contribuire alla competitività. Nel Nord la programmazione delle infrastrutture deve essere affrontata con una *vision* di tipo strategico: dove si vogliono “portare” i territori che le infrastrutture servono? Senza questa visione di lungo periodo – che per semplicità chiamerei *vision* di competitività, o di collocazione dello sviluppo locale dentro il contesto globale – il rischio è quello di giocare nel breve periodo mettendo in campo azioni di corto respiro. In altre parole, la *vision* deve consentirci di pensare e di programmare le infrastrutture non in modo keynesiano, ma in termini di competizione strutturale, sia all'interno che all'esterno. La competitività la si consegue a condizione di attribuire alle infrastrutture di collegamento e di apertura sull'esterno altrettanta importanza di quella riconosciuta alla fluidità e alla mobilità all'interno di un territorio. Allora, da un lato non possiamo non pensare a una serie di collegamenti attraverso le Alpi che consentano al Nord di relazionarsi con il contesto internazionale, e analogamente verso Sud, dall'Emilia-Romagna in poi; nel contempo dobbiamo porci il problema di interfacciare questa accessibilità internazionale con il localismo del collegamento tra i treni ad alta velocità e l'accesso alle città, alle aree metropolitane dove si hanno flussi di pendolari in macchina o in treno, ad esempio dalla Brianza. Coordinare, in altre parole, la mobilità che riguarda, a scale territoriali diverse, le reti lunghe e le reti brevi. Da un lato bisogna creare economie esterne dove l'accessibilità non è presente, quindi rendere la

localizzazione di alcuni territori maggiormente conveniente con elementi di attrattività; dall'altra le infrastrutture e i servizi – con quella logica di reti lunghe-reti corte a cui accennavo – devono superare le diseconomie esterne, cioè rimuovere la congestione, favorire la sostenibilità economica e ambientale, e gestire le diseconomie da inquinamento. La programmazione di infrastrutture che segua questi criteri – apertura sull'esterno, fluidità ed efficienza interna – implica che “si facciano solo le infrastrutture necessarie, ma tutte quelle necessarie” (riprendo uno slogan dell'ex ministro Costa). Oggi l'Europa sta discutendo di problemi di *overdesign* delle infrastrutture, per certi aspetti sovradimensionate perché indotte più dall'offerta che dalla domanda, con il risultato che talora si sprecano soldi in infrastrutture ridondanti e non si fanno quelle che, viceversa, risponderebbero alla domanda di mobilità a cui abbiamo accennato.

Quarto punto: la *governance*. Queste riflessioni dicono che la *governance* di un sistema infrastrutturale a rete è un aspetto cruciale. Se dal punto amministrativo e gestionale è ragionevole operare per sottosistemi regionali, dal punto di vista strategico occorre un disegno sovragiornale, sia per la mobilità interna che per quella connessa con l'apertura alle reti nazionali e internazionali. È noto quanto io sia un regionalista convinto: devo dire tuttavia che una crescente partizione dell'amministrazione del territorio abbia finito per segmentare la programmazione e gli interventi, fra cui quelli infrastrutturali. Ciò ha fatto alzare quelli che gli economisti chiamano i “costi di transazione”: oggi, se vogliamo fare l'autostrada da Torino a Trieste, il numero di *stakeholders* che si devono mettere insieme, compresi gli enti locali, gli operatori ecc., sale così tanto che il percorso di avvicinamento alla decisione e poi alla realizzazione diventa molto più complesso. Basta una “sindrome NIMBY”⁴ che faccia capolino lungo qualche tratto del percorso autostradale perché si blocchi tutto: la catena delle ripercussioni diventa così molto alta. Allora, ritengo sia importante l'idea di creare un tavolo, convocato periodicamente ma permanente, con un ruolo di dialogo e di *vision* tra le Regioni coinvolte, con il compito di garantire la competitività e analizzare le modalità attraverso cui le autostrade – e l'esemplificazione a questo punto è assolutamente pertinente – colleghino i porti, i trafori alpini con l'accesso alle Regioni del centro e del Sud e così via. Questo vuol dire avere una *vision* tutt'altro che locale, a cui viceversa si assegna una responsabilità nazionale e internazionale.

Il sistema della rete autostradale si situa perfettamente in questa cornice. Del resto, gli operatori – se guardate Autostrade per l'Italia oppure il Gruppo Gavio, per citare i più grandi, già sovragiornali – operano già in questa ottica, che non bada alla suddivisione amministrativa, pur avendo necessariamente degli interlocutori regionali. Quindi quella che ho chiamato la *governance* impone una qualche forma di coordinamento stabile e strutturale, senza con ciò escludere che le singole Regioni possano (e debbano) avere degli obiettivi di carattere interno a cui attendere autonomamente. Per fare degli esempi, le reti di adduzione alle autostrade non sono un problema macroregionale ma regionale, se non intra-regionale; lo stesso vale per tangenziali e così via. Oggi il tema delle aree metropolitane, della loro centralità e del traino che

⁴ NIMBY = Not In My Back Yard (*non nel mio giardino*): allude ai movimenti di protesta che cercano di ostacolare la realizzazione delle opere pubbliche.

svolgono è fondamentale; nondimeno ciò non significa disconoscere che vi sia un problema altrettanto importante a livello interno per ogni Regione a proposito dell'accesso alle aree metropolitane – Torino, Milano, Venezia, Genova – di fluidità e di efficienza dell'interazione tra aree metropolitane e il resto del territorio. Oggi, gli Stati Uniti si stanno muovendo nella stessa logica: i poli, i nodi della rete sono quelli da privilegiare. Quindi si deve fare strategia interna in modo autonomi, ma la visione strategica di competitività internazionale non può che essere condivisa.

Ultimo punto: il riferimento all'esperienza lombarda. Sicuramente la Lombardia ha da fregiarsi di una capacità o di un'intuizione anticipatoria, e quindi di un'esperienza di *best practice*, prima con Infrastrutture Lombarde poi con le procedure che hanno reso più efficiente la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture: ciò le ha consentito di capire e rispondere responsabilmente ai bisogni regionali agendo sulla qualità dei progetti. Però se vogliamo che la Lombardia – nel contesto “glocale” dello sviluppo del Nord – sia una presenza permanente nella struttura competitiva dell'Europa, credo sia necessaria anche qualche forma di integrazione progettuale e programmatoria con le altre Regioni.

3.2. Per un sistema aeroportuale “allargato” ai territori esterni alla Lombardia: suggerimenti

Andrea Giuricin

In Italia il traffico aereo ha avuto un *boom* negli ultimi quindici anni, grazie alla liberalizzazione del trasporto aereo europeo. Il numero dei passeggeri è più che duplicato, nonostante la profonda crisi che ha indebolito l'ex compagnia di bandiera Alitalia, il cui fallimento “di fatto” nell'agosto 2008 portò alla sua privatizzazione dopo lo scorporo dall'azienda di una “bad company”.

In primo luogo è opportuno affermare che la domanda deve orientare le infrastrutture: si dimentica spesso questo principio in tutti i settori dei trasporti, dall'Alta Velocità fino, appunto, alla domanda di traffico aereo. Si tratta invece di un concetto imprescindibile: tenendolo come punto fermo, in questo paragrafo facciamo dapprima una panoramica italiana, per poi passare alla macroregione.

Dall'hub, o l'aeroporto dove confluiscono i voli di “alimentazione”, partono con un sistema ad onde differenti voli a lungo raggio. Per “alimentare” tale sistema, storicamente si sono utilizzati voli a corto raggio, spesso effettuati da compagnie regionali.

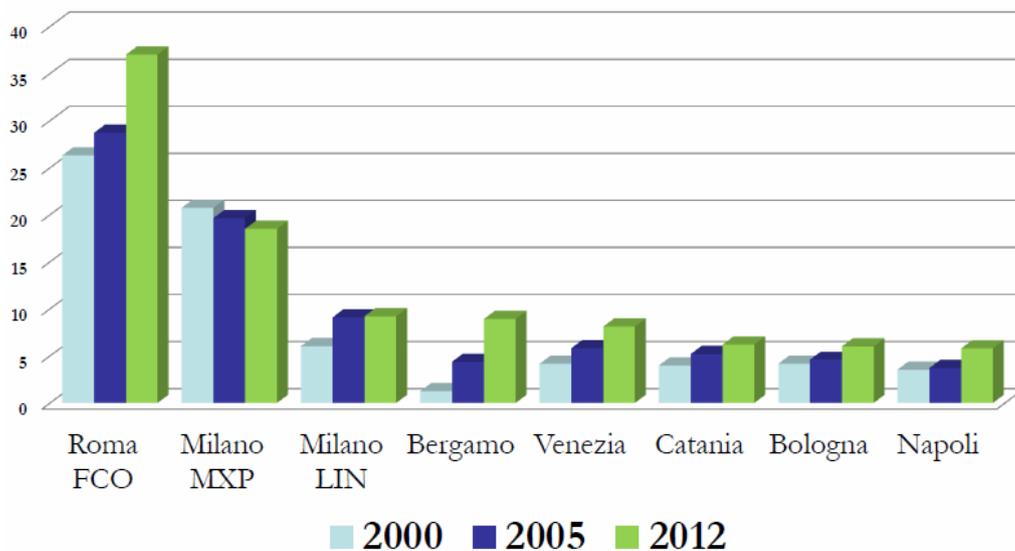
Tali voli a corto raggio sono sempre maggiormente concorrenziati dalle compagnie low cost, che di fatto mettono in crisi i sistemi di network “hub and spoke” delle compagnie tradizionali.

L'integrazione da parte del trasporto ferroviario ad alta velocità con il trasporto aereo può essere un'evoluzione nella costruzione del sistema hub and spoke.

In particolare questo modello di integrazione AV – aereo è fattibile solo nei maggiori aeroporti, poiché è necessario un grande flusso di passeggeri per riempire treni con una capienza superiore a 400 posti.

Lo sviluppo degli aeroporti italiani a Roma Fiumicino dal 2005 al 2012 ha avuto il grande sviluppo evidenziato dalla Figura 3.2.1 anche grazie allo *hubbing* dell'Alitalia e al *dehubbing*⁵ di Milano Malpensa, che di conseguenza ha perso del traffico.

Figura 3.2.1 - Sviluppo degli aeroporti italiani (in milioni di passeggeri)



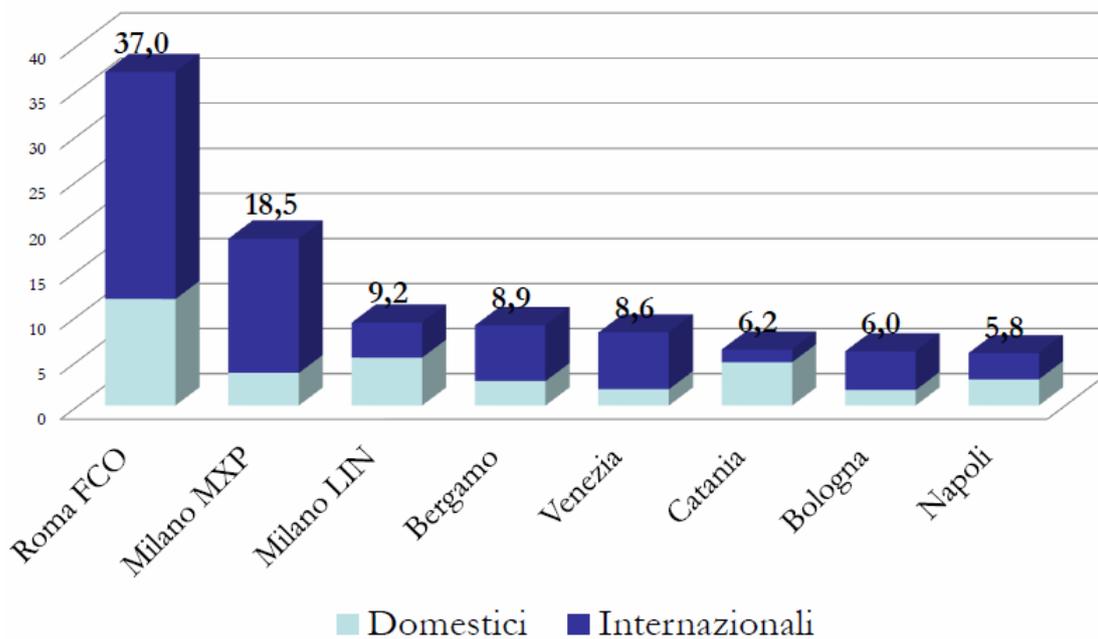
Fonte: Elaborazione dati Assaeroporti

Gli altri aeroporti in realtà sono tutti in crescita: per quanto riguarda il numero di passeggeri, il sistema italiano è cresciuto in maniera importante negli ultimi 12 anni; l'unico aeroporto che purtroppo ha subito un calo è Milano Malpensa.

La Figura 3.2.2. rappresenta la suddivisione fra traffico domestico e internazionale per quanto riguarda gli aeroporti italiani: mentre Roma riesce a sviluppare sia traffico internazionale che domestico, Milano Malpensa ha soprattutto voli internazionali, mentre i voli domestici sono su Milano Linate.

⁵ Come è noto, il *dehubbing* è la scelta strategica da parte di una compagnia aerea di abbandonare un determinato aeroporto.

Figura 3.2.2 - Principali aeroporti italiani per numero di passeggeri (dati 2012)



Fonte: Elaborazione dati Assaeroporti

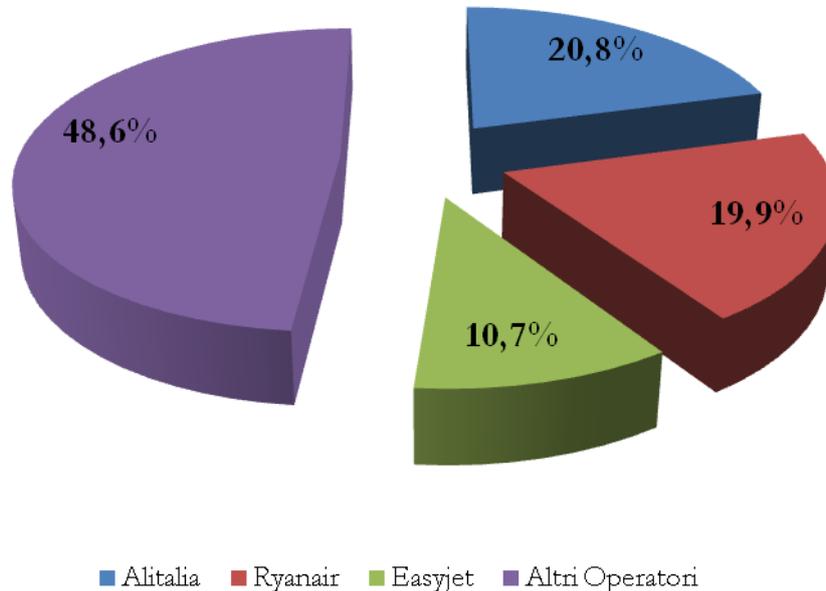
Tante volte si è parlato di questa suddivisione del lavoro fra i due aeroporti; inoltre non bisogna dimenticare che ormai il quarto aeroporto italiano è Bergamo: una realtà molto importante da tenere in considerazione.

Se andiamo a vedere le compagnie aeree (Figura 3.2.3) si nota un ridimensionamento dell'Alitalia che ormai ha solo il 20,8% della quota di mercato italiano, contro il 19,9% di Ryanair e il 10,7% di EasyJet.

Teniamo conto che sia Ryanair che EasyJet ormai sono fra i maggiori attori in Lombardia e in tutto il Nord Italia: Ryanair è fortissima su Bergamo, mentre EasyJet è il primo operatore a Milano Malpensa.

Figura 3.2.3 - Mercato aereo italiano (dati 2013)

Quota di mercato in Italia nel 2013 (Pax = 115,6 mln)



(*) numero totale di passeggeri = 115,6 milioni

Fonte: Elaborazione dati ENAC

Si denota uno stretto legame tra compagnia aerea e aeroporto di riferimento. Non è un caso che gli aeroporti secondari siano quelli che hanno saputo attrarre maggiormente il traffico *low cost*, mentre i grandi aeroporti hanno scontato la debolezza del vettore nazionale di riferimento, Alitalia.

Le compagnie *low cost* hanno esercitato una forte pressione competitiva sulle compagnie tradizionali e quelle che non sono state in grado di trasformarsi sono andate incontro al fallimento.

Solo tre Paesi – Spagna, Regno Unito e Polonia – hanno una penetrazione delle *low cost* superiore al dato italiano. Nel nostro Paese le compagnie a basso costo e quelle tradizionali hanno comunque una dimensione ormai analoga.

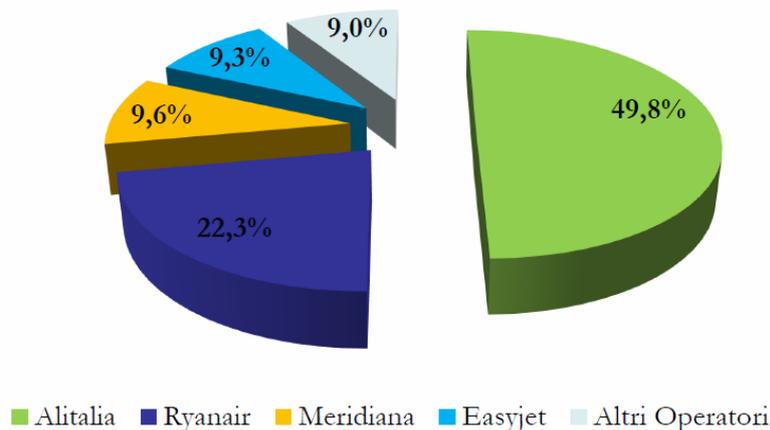
È dunque sempre bene ricordare che il successo di un aeroporto è strettamente legato alle compagnie aeree.

Le compagnie di maggiore successo, in termini di crescita del traffico, sono state quelle a basso costo ed in particolare, Ryanair ed Easyjet, che nel 2013 sono state la seconda e la terza compagnia per numero di passeggeri trasportati.

Le compagnie *low cost* hanno modificato il panorama aeroportuale.

Per quanto riguarda il mercato domestico costituito dai voli interni (Figura 3.2.4), Alitalia continua a tenere quasi il 50% della quota di mercato, ma è in diminuzione, perché le sue difficoltà sono molto forti⁶.

Figura 3.2.4 - Mercato aereo italiano domestico (dati 2012)



(*) numero totale di passeggeri = 30,1 milioni

Fonte: Elaborazione dati ENAC

La compagnia di bandiera, a seguito della liberalizzazione del mercato aereo europeo, ha iniziato ad accumulare perdite. Queste perdite erano state prontamente ripristinate dall'azionista di maggioranza, il Ministero dell'Economia Italiano; l'inefficienza economica non era avvenuta per il mantenimento delle quote di mercato, che avevano subito una riduzione negli ultimi 10 anni (Beria, Scholts, 2009).

Nel 2000, prima dell'attacco alle Twin Towers, la compagnia trasportava 26,7 milioni di passeggeri da e verso l'Italia, mentre gli operatori concorrenti ne trasportavano circa 42 milioni (Arrigo, 2004). Generalmente il mercato italiano era caratterizzato da 68,7 milioni di passeggeri all'anno, e la quota di Alitalia era del 38,9% di tutto il mercato italiano.

Nel mercato domestico la compagnia di bandiera aveva ancora il 63,7% della quota di mercato, trasportando circa 14,4 milioni di passeggeri su un totale di 22,6 milioni. La quota di mercato internazionale diminuì ulteriormente raggiungendo il 26,7% nel 2000, a causa dell'arrivo dei vettori tradizionali oltre il segmento internazionale italiano.

I vettori *low cost* sarebbero arrivati solo più tardi e durante il decennio successivo avrebbero gradualmente conquistato quote di mercato, indebolendo ulteriormente Alitalia.

Nel periodo in cui iniziò il processo di liberalizzazione della compagnia di bandiera (ottobre 2006 dal governo Prodi), la compagnia si trovava in una posizione di estrema debolezza non solo finanziaria, ma anche per quanto riguardava la sua presenza nel mercato.

⁶ A questo proposito non si devono mai dimenticare le conseguenze del *dehubbing* di Milano Malpensa da parte della compagnia di bandiera italiana.

Nel 2007 le quote di mercato si erano quasi dimezzate rispetto al 2000, e Alitalia deteneva solo il 23% della quota di mercato nazionale. Nel mercato internazionale la quota era diminuita sotto il 20%, mentre nel mercato domestico non riusciva a raggiungere il 40%. Questa debolezza non era aumentata a causa di una diminuzione del numero di passeggeri trasportati dalla compagnia, che non era accaduto, bensì dall'ingresso di altri vettori.

Durante il periodo 2000-2007 il mercato italiano passò dai 68,7 milioni di passeggeri a circa 107 milioni. La variazione di circa 40 milioni di passeggeri sono stati totalmente trasportati dai competitors di Alitalia, e principalmente dai vettori *low cost*.

La privatizzazione di Alitalia, finita con il fallimento del vettore alla fine di agosto 2008, è stata mossa non tanto dal desiderio di tenere la compagnia completamente lontano dalle influenza politiche, quanto dalla volontà politica di sbarazzarsi di una compagnia che continuava ad accumulare perdite.

Il 2008 fu così un anno cruciale per l'aeroporto di Milano Malpensa. A partire dall'aprile del 2008 il "Piano Prato" e il dehubbing dall'aeroporto da parte di Alitalia divennero effettivi. Questa strategia, confermata da CAI, portò anche all'abbandono dell'aeroporto da parte di AirOne, che dopo la fusione con Alitalia, seguì la strategia della compagnia di bandiera.

Come si può vedere dai dati del 2007-2008 (Figura 3.2.5), quando si è compiuto il piano Prato che prevedeva il *dehubbing*, Alitalia nel giro di due anni perse oltre 11 milioni di passeggeri sull'aeroporto di Milano Malpensa.

Queste perdite sono state causate completamente dall'abbandono di Alitalia, che ha ridotto il numero di passeggeri trasportati dall'hub di Milano di circa il 70%. Il numero di totale di passeggeri trasportati dalla compagnia di bandiera passò da 11.4 milioni a 3.6 milioni. Gli altri vettori migliorarono la loro presenza, pur essendo stato il 2008 un anno particolarmente difficile per il trasporto aereo a livello mondiale.

Figura 3.2.5 - Dehubbing di Milano-Malpensa

Destinazioni	Anno		Differenze	
	2007	2008	Assoluta	%
Domestico	3.64	3.00	-0.64	-18%
Europa	13.29	10.94	-2.35	-18%
Intercontinentale	6.23	4.58	-1.65	-26%
Charter	0.55	0.49	-0.06	-11%
TOTALE	23.71	19.01	-4.70	-20%

Fonte: Elaborazione dati SEA

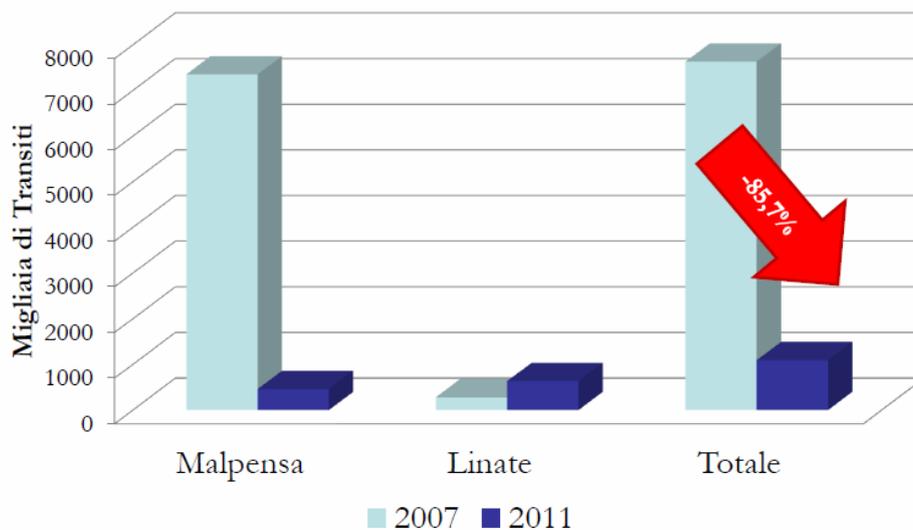
Nel giro di un anno Malpensa ha perso quasi 5 milioni di passeggeri; in questo periodo di tempo, si può dire che solo in parte gli altri operatori abbiano sostituito quello che era il traffico di Alitalia. I transiti negli aeroporti di SEA sono chiaramente diminuiti in maniera importante: fra il 2007 e il 2011 addirittura del 85,7% (Figura 3.2.6).

I passeggeri in transito arrivavano su Malpensa soprattutto di *feederaggio*⁷, quindi di corto raggio, e andavano a rifornire i voli a lungo raggio.

La compagnia decise di ridisegnare il proprio network, eliminando la struttura di doppio hub, che costava almeno 200 milioni di euro di perdite l'anno.

L'aeroporto di Milano Malpensa divenne secondario e tutte le attività si focalizzarono sullo scalo di Roma Fiumicino. Questo cambio avvenne con l'orario estivo 2008 e per questo è interessante analizzare i dati di offerta tra il terzo trimestre 2007 e del terzo trimestre 2008.

Figura 3.2.6 - Transito negli aeroporti SEA



Essendo stato tagliato questo *Hub and Spoke*⁸ su Malpensa, chiaramente si è arrivati a un punto in cui i transiti sono davvero diminuiti a livello molto basso. Bisogna tenere in considerazione tuttavia altri aspetti, a partire dalle condizioni del mercato nel suo complesso.

Andando a vedere i dati 2007-2008, sempre relativi al *dehubbing* su Malpensa, laddove Alitalia aveva abbandonato, ad esempio le rotte verso il mercato nordamericano, ma quest'ultimo era aperto alla concorrenza – perché c'era "*Open Skies*"⁹ – e così gli altri vettori sono stati in grado di sostituirla (Figura 3.2.7).

⁷ Apporto di traffico allo *hub* (aeroporto di interscambio).

⁸ Modello di sviluppo della rete delle compagnie aeree costituito da uno scalo dove si concentrano la maggior parte dei voli.

⁹ Un principio di regolazione del mercato aperto alla libera concorrenza.

Figura 3.2.7 - Malpensa dehubbing e l'Open Skies

Mercato Sud America da MXP				Mercato Sud America da FCO			
<i>Dati: Posti settimanali offerti</i>				<i>Dati: Posti settimanali offerti</i>			
operatore	Anno		YoY	operatore	Anno		YoY
	2007	2008			2007	2008	
Alitalia	4 271	873	-79.6%	Alitalia	1.301	5.281	305,9%
Altri	2 575	2 559	-0.6%	Altri	996	1.407	41,2%
Totale	6 846	3 432	-49.9%	Totale	2.297	6.688	191,2%

Fonte: Elaborazione da OAG Data

Fonte: Elaborazione da OAG Data

North American Market from MXP				North American Market from FCO			
<i>Dati: Posti settimanali offerti</i>				<i>Dati: Posti settimanali offerti</i>			
operatori	Anno		YoY	operatori	Anno		YoY
	2007	2008			2007	2008	
Alitalia	9 370	1 498	-84.0%	Alitalia	5.284	12.768	141,6%
Altri	6 558	11 502	75.4%	Altri	20.780	18.989	-8,6%
Totale	15 928	13 000	-18.4%	Totale	26.064	31.757	21,8%

Fonte: Elaborazione da OAG Data

Fonte: Elaborazione da OAG Data

African Market from MXP				African Market from FCO			
<i>Dati: Posti settimanali offerti</i>				<i>Dati: Posti settimanali offerti</i>			
operatori	Anno		YoY	operatori	Anno		YoY
	2007	2008			2007	2008	
Alitalia	10 101	3 735	-63.0%	Alitalia	5.055	10.031	98,4%
Altri	5 515	7 253	31.5%	Altri	11.658	10.010	-14,1%
Totale	15 616	10 988	-29.6%	Totale	16.713	20.040	19,9%

Fonte: Elaborazione da OAG Data

Fonte: Elaborazione da OAG Data

Asian Market from MXP				Asian Market from FCO			
<i>Dati: Posti settimanali offerti</i>				<i>Dati: Posti settimanali offerti</i>			
operatori	Anno		YoY	operatori	Anno		YoY
	2007	2008			2007	2008	
Alitalia	17 069	2 964	-82.6%	Alitalia	3.867	13.158	240,3%
Altri	13 797	16 944	22.8%	Altri	22.446	22.790	1,5%
Totale	30 867	19 908	-35.5%	Totale	26.313	35.949	36,6%

Fonte: Elaborazione da OAG Data

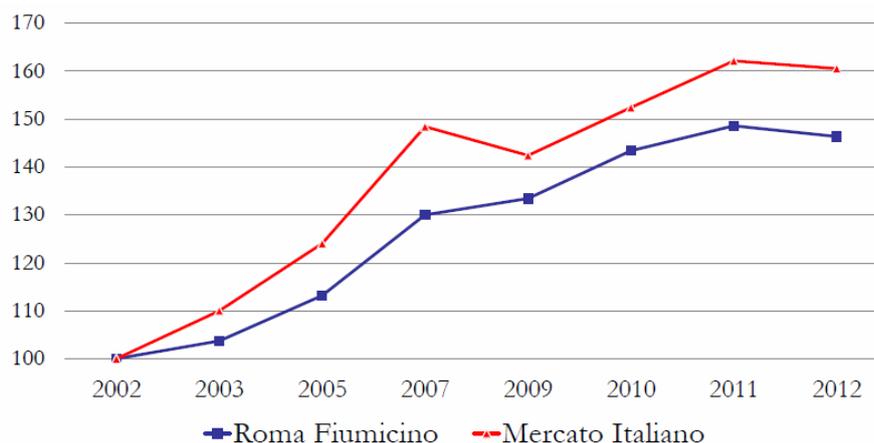
Fonte: Elaborazione da OAG Data

Laddove vi è stata l'apertura alla concorrenza si è avuta un'ottima sostituzione da parte degli operatori concorrenti, ma non in tutti i mercati ha funzionato in questo modo: a volte, a livello internazionale e intercontinentale, si vengono a siglare accordi bilaterali che impediscono lo sviluppo di un determinato aeroporto.

La Regione Lombardia ha fatto pressione per cercare di aprire nuove rotte verso l'Estremo Oriente affinché si potesse sviluppare il traffico su Milano Malpensa: tuttavia, si sarebbe trattato di accordi bilaterali fra singoli paesi, e quindi doveva essere poi il governo nazionale a provvedervi. Peraltro, il *dehubbing* di Malpensa non ha avuto neppure grandi benefici per Roma Fiumicino: questa è un'altra leggenda metropolitana che deve essere smentita.

C'è stato un incremento fra il 2007 e il 2008, mentre il mercato italiano è diminuito, però ancora una volta, se si prende il 2002 come anno base, si vede che il traffico di Fiumicino è cresciuto meno rispetto alla media italiana, nonostante il *dehubbing* di Milano Malpensa e il potenziamento dell'Alitalia su Fiumicino (figura 3.2.8).

Figura 3.2.8 - Andamento del traffico Roma-Fiumicino e il mercato italiano



(*) anno 2002 = 100

Fonte: Elaborazione dati Assaeroporti

Collegare una città al resto del mondo è un'esigenza importante del territorio, ma troppo spesso si dimenticano le basi del business.

Per potere riempire degli aeromobili a lungo raggio è necessaria una domanda molto elevata, che soli pochi territori sono in grado di sviluppare. La zona Milanese è indubbiamente una di quelle in grado di poter avere un certo traffico diretto verso destinazioni a lungo raggio.

Solo poche destinazioni hanno un traffico sufficiente a sviluppare dei voli punto a punto per il lungo raggio. Per questa ragione, al fine di sviluppare il traffico intercontinentale, nel corso degli ultimi quaranta anni si è sviluppato un modello di traffico delle compagnie conosciuto come *hub and spokes*.

Le compagnie aeree, mettendo una propria base in un hub (spesso questo termine viene confuso con la parola grande aeroporto), collegano i voli a corto raggio verso questo hub, per poi fare proseguire i passeggeri verso destinazioni intercontinentali con un sistema ad onde.

Ad esempio i passeggeri che da Trieste, Catania e Palermo vogliono andare verso New York, verranno collegati a Roma Fiumicino con dei voli a corto raggio. Fatti arrivare in questo hub, ripartiranno successivamente verso New York. In questo modo, sfruttando i voli a corto raggio, si riescono a riempire i voli a lungo raggio, che sono quelli che hanno dei margini economici superiori.

Questo sistema hub and spoke viene utilizzato proprio perché sarebbe impossibile collegare direttamente Trieste con New York, perché la domanda non è sufficiente a riempire un aeromobile da circa 300 posti.

È chiaro che un sistema *hub and spoke* può esistere solo se vi è una compagnia aerea in grado di creare un proprio sistema di traffico di questo tipo e non sarà mai un aeroporto che possa essere definito un hub per caratteristiche proprie.

Tutti gli hub europei hanno la loro compagnia di riferimento: Amsterdam con KLM, Parigi con Air France, Francoforte con Lufthansa, Madrid con Iberia, Londra con British Airways e così via.

Al fine di sviluppare il nuovo aeroporto di Malpensa e di favorirvi l'insediamento dell'hub di Alitalia con il conseguente trasferimento di buona parte dei voli intercontinentali da Fiumicino e di numerosi voli nazionali ed europei in precedenza effettuati da Linate veniva attivata una stringente regolazione del traffico complessivamente realizzabile dall'aeroporto di Linate. L'obiettivo di questa scelta era di impedire che gli slot su Linate liberati da Alitalia potessero essere assegnati a vettori europei concorrenti i quali li avrebbero utilizzati per convogliare sui rispettivi *hub* i passeggeri dell'area milanese in partenza per destinazioni di lungo raggio.

Nella versione iniziale del provvedimento regolatorio¹⁰ era previsto che dal 15 gennaio 2000 Linate sarebbe stato utilizzabile solo per il collegamento navetta con Roma. La decisione non veniva tuttavia attuata e dopo alcuni rinvii entrava in vigore il D.M. 3 Marzo 2000, noto come Decreto Bersani, il quale prevedeva che il *city airport* di Linate potesse coprire collegamenti anche su rotte verso capitali di stati comunitari che avessero visto nell'anno di riferimento 1999 almeno 350 mila passeggeri. Anche questo provvedimento era tuttavia destinato a essere superato a causa dei ricorsi di differenti compagnie e delle pressioni della Commissione U.E. sul governo italiano.

Una Decisione della Commissione Europea del 21 dicembre 2000 riteneva compatibili con le disposizioni dell'articolo 8 del Regolamento CEE n. 2408/92 le modifiche che le autorità italiane intendevano apportare al decreto, mantenendone tuttavia l'obiettivo di assicurare lo sviluppo dello scalo di Malpensa come aeroporto *hub* e nello stesso tempo di destinare

¹⁰ Decisione comune ai differenti decreti ministeriali di regolazione della ripartizione del traffico fra Linate e Malpensa che si sono succeduti nel tempo (D.M. 5 Luglio 1996 n°46-T, 13 ottobre 1997 n°70-T, 9 ottobre 1998 n°101-T, conosciuto come Decreto Burlando bis).

l'aeroporto di Linate a infrastruttura per collegamenti *point to point*, limitandone conseguentemente i collegamenti operabili per tipologia e quantità.

Col nuovo e definitivo decreto Bersani bis del 5 gennaio 2001, tuttora in vigore, si realizzava un'ulteriore estensione dei collegamenti effettuabili da Linate, includendo la possibilità per ogni vettore europeo di operarvi anche rotte su capitali di stati comunitari che non avessero raggiunto la soglia minima di 350 mila passeggeri (in sostanza le capitali scandinave più Vienna e Dublino). In conseguenza del nuovo provvedimento, ogni vettore comunitario poteva realizzare da Linate collegamenti con i seguenti vincoli:

- Collegamenti senza vincoli con sistemi aeroportuali o singoli scali con traffico complessivo da e per Linate superiore a 2,8 milioni di passeggeri annui (in sostanza Roma);
- Utilizzo di tre coppie di slot per vettore per realizzare tre collegamenti giornalieri andata/ritorno per vettore verso sistemi aeroportuali o singoli scali con traffico compreso tra 1,4 e 2,8 milioni di passeggeri annui (in sostanza Londra);
- Utilizzo di due coppie di slot per vettore per realizzare due collegamenti giornalieri andata/ritorno verso: (a) sistemi aeroportuali o singoli scali con traffico passeggeri compreso tra 700 mila e 1,4 milioni di passeggeri annui (si trattava di Parigi, Catania e Napoli); (b) scali hub comunitari che abbiano fatto registrare nel 1999 un traffico passeggeri complessivo superiore a 40 milioni di unità (in sostanza Francoforte).
- Utilizzo di una coppia di slot per vettore per realizzare un collegamento giornaliero andata/ritorno verso: (a) sistemi aeroportuali o singoli scali con traffico compreso tra 350 mila e 700 mila passeggeri annui (si trattava di Madrid, Barcellona, Bruxelles, Amsterdam, Atene e Cagliari, Bari, Palermo); (b) sistemi aeroportuali o singoli scali con traffico inferiore a 350 mila passeggeri annui purché ubicati nelle regioni comunitarie rientranti nell'obiettivo 1 (Portogallo, Spagna, Grecia, Corsica, Italia meridionale ed ex Germania est) o in città capitali di stati i membri dell'Unione (Lisbona, Copenaghen, Vienna, Stoccolma e Berlino).

Il decreto Bersani bis ampliava notevolmente il numero di destinazioni direttamente collegabili da Linate, mentre il numero complessivo di collegamenti effettuabili dipendeva in via esclusiva dal numero di compagnie intenzionate a svolgere il servizio sulle diverse rotte ammesse, col solo limite complessivo derivante dalla capacità tecnica massima di movimenti aerei orari nello scalo.

Al riguardo il medesimo provvedimento provvedeva ad incaricare l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (Enac), regolatore tecnico del trasporto aereo, ad effettuare uno studio per permettere al Ministero dei trasporti di verificare entro l'anno 2001 il funzionamento della ripartizione in atto del traffico aereo tra i due aeroporti milanesi, finalizzata all'obiettivo prioritario dello sviluppo di Malpensa.

Sempre nel 2001 il traffico massimo operabile sul sistema aeroportuale milanese veniva fissato in non più di 120 movimenti l'ora, dei quali 70 assegnati a Malpensa, 18 a Linate e i rimanenti 32 a Orio al Serio. Il vincolo su Linate risultava particolarmente stringente, come ha

successivamente dimostrato uno studio per la Commissione Europea, effettuato nel 2004, il quale ha accertato che la capacità fisica teorica massima della pista era pari in realtà a 32 movimenti orari.

La fissazione del limite massimo in 18 movimenti orari è tuttavia frutto di una revisione verso l'alto, adottata a seguito delle pressioni della Commissione Europea, dato che inizialmente la capacità massima utilizzabile era stata fissata dal Comitato di Coordinamento per l'Aeroporto di Linate in soli 13 movimenti orari nelle ore di punta, giustificati, secondo le motivazioni ufficiali, *«in parte per ragioni attinenti ai vincoli imposti al centro di controllo del traffico della zona di Milano e in parte in ragione della limitata capacità dell'aerostazione»*. In data 4 dicembre 2000 le autorità italiane cambiavano invece idea e comunicavano alla Commissione la *«loro intenzione di dare istruzioni ad ENAC di elevare la capacità operativa sull'aeroporto di Linate a 18 movimenti orari, tenuto conto della incrementata capacità operativa del centro di controllo aereo della zona di Milano»*.

Si consideri che 18 movimenti orari (atterraggi o decolli) implicano, tenuto conto dell'orario di normale utilizzo quotidiano dell'aerostazione, circa 280 movimenti massimi al giorno (140 partenze e altrettanti arrivi). Nel 1997, ultimo anno di esercizio prima dell'inaugurazione di Malpensa, i movimenti medi giornalieri su Linate furono quasi 200 in più rispetto a quelli permessi dopo la restrizione regolamentare. La limitazione realizzata rappresenta in conseguenza una riduzione di circa il 42% della capacità aeroportuale impiegabile.

La soluzione di chiusura di Linate per favorire Malpensa è di dubbia attuazione poiché molto probabilmente il traffico andrebbe verso altri scali del Nord Italia e non verso lo scalo varesino.

Alitalia, ha spostato con il "piano Prato", dal nome dell'ex amministratore delegato della compagnia di bandiera quando era ancora pubblica, il suo hub.

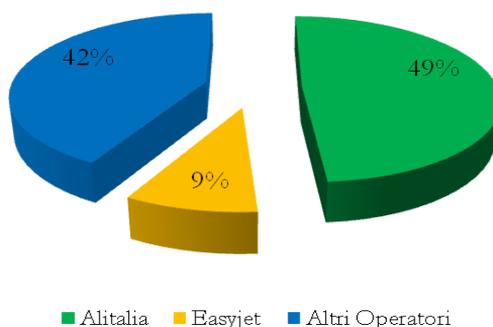
Di fatto, a partire con l'orario estivo del 2008, quando il vettore era già sull'orlo del fallimento che sarebbe poi avvenuto a fine agosto dello stesso anno, il complesso sistema di network a onde era stato smantellato da Milano per essere focalizzato solo sullo scalo di Roma Fiumicino.

Bisogna poi comprendere quale sia la motivazione per la quale il traffico su Malpensa abbia continuato a cadere nell'ultimo quinquennio, dopo il *dehubbing* di Alitalia.

È chiaro che dopo la decisione di lasciare il proprio hub da parte del vecchio vettore di bandiera, che nel 2007 muoveva il 49 per cento dei passeggeri, l'aeroporto varesino doveva trovare una nuova strategia.

Figura 3.2.9 - Compagnie aeree a Malpensa nel 2007

Compagnie Aeree a Malpensa nel 2007



Fonte: Elaborazione su dati gestori aeroportuali

Un traffico concentrato su un solo operatore che sviluppa un proprio network *hub and spoke* è molto differente rispetto ad un traffico *point to point* basato soprattutto sulle compagnie *low cost*.

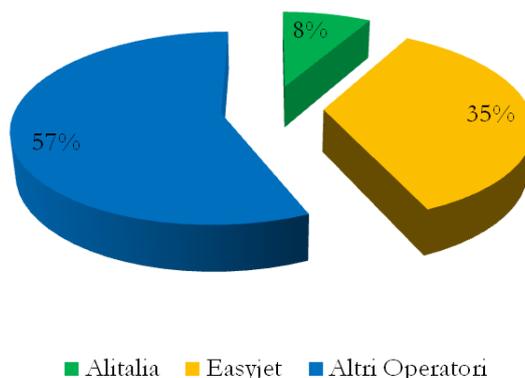
Nel 2007, come evidenzia il grafico, Easyjet aveva solo il 9% del traffico dello scalo di Malpensa e dunque, nel momento della decisione della nuova strategia c'era da capire se favorire lo sviluppo del vettore *low cost* o meno.

Si poteva fare come Barcelona El Prat, che dopo il *dehubbing* di Iberia, decise di puntare sul traffico punto a punto con la crescita del vettore *low cost* Vueling oppure cercare di attrarre un nuovo vettore tradizionale in grado di fare gli investimenti miliardari necessari per fare crescere un nuovo sistema di *hub and spoke*.

Certamente un sistema misto, con una forte presenza di *low cost* e una compagnia in grado di sviluppare un *hub and spoke* era praticamente insostenibile.

Figura 3.2.10 - Compagnie aeree a Malpensa nel 2013

Compagnie Aeree a Malpensa nel 2013

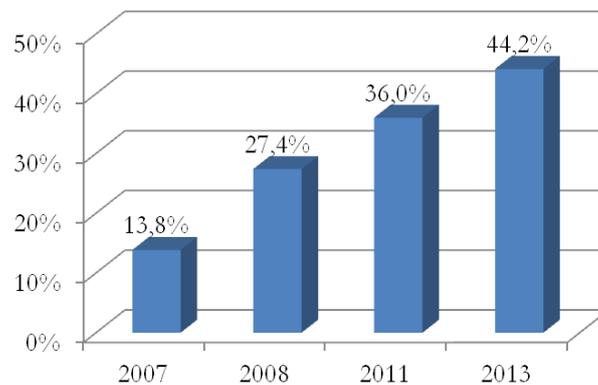


Fonte: Elaborazione su dati gestori aeroportuali

Nel 2013 la suddivisione del traffico su Malpensa indicava la chiara predominanza di un vettore low cost, Easyjet, che faceva transitare ormai il 35 per cento dei passeggeri dello scalo.

Figura 3.2.11 - Quota delle low cost a Malpensa

Quota delle Low Cost a Malpensa



Fonte: Elaborazione su dati gestori aeroportuali

In generale le *low cost* sono diventate quasi prevalenti nel traffico di Malpensa.

Ma tale scelta era stata univoca?

Per rispondere a tale domanda bisogna ricordare della nascita, crescita e morte del vettore Lufthansa Italia.

La prima compagnia europea aveva intenzione di creare un proprio hub su Milano Malpensa nel momento in cui Alitalia aveva deciso per il *dehubbing*. Si apriva dunque una finestra per la quale c'era la possibilità di ricreare un hub sullo scalo varesino.

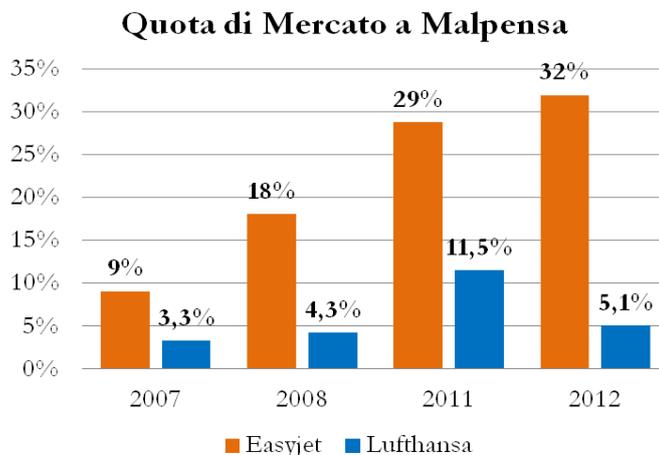
Lufthansa aveva cominciato a mettere alcuni aeromobili sullo scalo per ricostruire un sistema *hub and spoke*.

Allo stesso tempo però era chiaro che per sviluppare questo modello, le low cost non potevano prendere sempre più spazio, poiché avrebbe di fatto "rubato" traffico di feedaraggio alla compagnia tedesca.

Quindi SEA doveva decidere in che direzione andare. Favorire Lufthansa e la creazione di un hub o aiutare la crescita di Easyjet?

Di fatto il management della società pubblica decise di non decidere. Cercò di favorire la crescita di Easyjet e al contempo di sviluppare l'*hub and spoke* di Lufthansa.

Figura 3.2.12 - Quota di mercato a Milano Malpensa di Easyjet e Lufthansa



Fonte: Elaborazione su dati gestori aeroportuali

Il grafico evidenzia come nel triennio 2008-2011 vi sia stato l'errore strategico di SEA.

Easyjet è passata dall'aver il 18 % della quota di mercato dei passeggeri sullo scalo fino al 29%, diventando il primo operatore di Malpensa.

Lufthansa ha provato a sviluppare il proprio sistema di *hub and spoke* e non a caso il suo traffico è cresciuto dal 4,3% all'11,5%, dimostrando la chiara volontà dei tedeschi.

Tuttavia gli aerei di Lufthansa subivano una forte concorrenza da parte della stessa Easyjet e non a caso il progetto venne abbandonato improvvisamente per la non sostenibilità. Nel 2012 Lufthansa trasportava solo il 5% dei passeggeri di Malpensa, avendo deciso di abbandonare l'idea di creazione di un hub.

Il sistema aeroportuale milanese dovrebbe farsi delle domande sul perché si è creata concorrenza interna su Malpensa, piuttosto che continuare a chiedere una chiusura di Linate.

Ormai Malpensa non potrà più diventare un hub e la politica dovrebbe finire di pensare che con un "piano" sia possibile cambiare l'andamento del mercato.

La chiusura di Linate favorirebbe più Orio al Serio che Malpensa perché nessuna grande compagnia tradizionale ha la capacità di investire qualche miliardo di euro per sviluppare un hub and spoke sull'aeroporto varesino.

Il traffico di Malpensa sarà sempre più punto a punto, anche nel lungo raggio, dato che Milano continua ad avere una forte capacità di generare traffico.

Figura 3.2.13 - Milano Malpensa: Passeggeri per rotta nel 2013

Intercontinentali	Pax	LCC	Europa	Pax	LCC	Italia	Pax	LCC
Dubai	536.974	NO	Madrid - Barajas	622.338	SI	Catania	597.449	SI
New York - JFK	421.850	NO	Parigi – CDG	599.286	SI	Napoli	505.955	SI
Doha	209.748	NO	Barcellona	587.036	SI	Roma Fiumicino	454.569	SI
Casablanca	207.721	SI	Londra - Gatwick	486.015	SI	Palermo	295.502	SI
Il Cairo	196.939	NO	Copenaghen	427.455	SI	Lamezia Terme	289.508	SI
Tel Aviv	182.719	SI	Vienna	371.261	SI	Olbia	274.233	SI
Hong Kong	172.392	NO	Amsterdam	369.375	SI	Bari	196.730	SI
Abu Dhabi	156.573	NO	Mosca	367.025	NO	Cagliari	125.562	SI
Tunisi	152.908	NO	Istanbul	354.036	NO	Brindisi	108.082	SI
San Paolo	135.271	NO	Monaco	335.365	NO			
Newark	133.534	NO	Francoforte	323.793	NO			
Marrakech	129.785	SI	Praga	309.169	SI			
Sharm El Sheikh	125.171	NO	Lisbona	306.707	SI			
Shanghai	122.023	NO	Brussels	288.295	SI			
Marsa Alam	101.770	NO	Dusseldorf	285.007	SI			
Singapore	101.046	NO	Atene	250.917	SI			

Fonte: Enac

Nel grafico precedente si evidenzia come ormai la quasi totalità delle principali rotte di Malpensa abbiano la presenza di un *low cost*.

Solo nell'intercontinentale questo non avviene poiché esistono spesso delle barriere regolamentari.

Malpensa ora deve cercare di attirare nuove compagnie aeree, cercare di prendere le opportunità che arrivano dal mercato.

Sul lungo raggio può cercare sui vettori medio-orientali, dato che sono quelli che hanno maggiori capacità economiche, mentre nel corto e medio raggio dovrebbe favorire una politica simile a quella di Barcellona attuata nei confronti di Vueling.

E veniamo al punto essenziale. Nella Figura 3.2.14 abbiamo preso tutti i dati relativi agli aeroporti del Nord Italia: quello che ho chiamato l'asse padano e quelli degli altri aeroporti, che sono sparsi principalmente sull'asse emiliano-romagnolo, più Bolzano e Genova.

Figura 3.2.14 - Aeroporti del Nord

✓ Asse Padano		Altri Aeroporti	
Aeroporto	Numero Passeggeri	Aeroporto	Numero Passeggeri
Cuneo	236113	Parma	177807
Torino	3521847	Bologna	5958648
Milano MXP	18537301	Forlì	261939
Milano LIN	9229890	Rimini	795872
Bergamo	8890720	Bolzano	45328
Brescia	22669	Genova	1381693
Verona	3198788		
Treviso	2333758		
Venezia	8188455		
Trieste	882146		

(* dato del 2012 (ultimi dati disponibili))

Riordinati gli scali da Ovest a Est, partendo da Cuneo che ha 200.000 passeggeri (quindi è un piccolo aeroporto) si arriva a Torino che ha oltre 3.500.000, Milano Malpensa che ha oltre 18.000.000, Linate, Bergamo, Brescia, Verona, Treviso, Venezia, Trieste. Come si può vedere, l'asse padano è molto frammentato: c'è una forte dispersione del traffico fra i diversi aeroporti: alcuni – ad esempio Cuneo – non starebbero mai in piedi senza sussidi pubblici, oppure Parma che ha solo 170.000 passeggeri.

Bisognerebbe avere una visione che non abbracci soltanto la singola Regione, o addirittura la singola città, ma una prospettiva d'insieme allargata a tutti gli aeroporti del Nord Italia. Teniamo conto che secondo gli studi dell'*Airports Council International*, sino a un milione di passeggeri gli aeroporti, anche se gestiti bene sono in perdita¹¹.

Alcune note conclusive. I cinque aeroporti principali del Nord Italia nel 2012 avevano più o meno l'80% del traffico passeggeri. In sette aeroporti invece, il traffico è inferiore all'1,5% del totale del Nord Italia, quindi ci sono sette piccoli aeroporti che sviluppano meno dell'1,5% del totale del traffico.

Bisogna ripensare il ruolo di questi aeroporti in una logica che non sia miope e campanilistica, ma in una visione d'insieme dell'intera macroregione del Nord Italia, in cui appurare la funzionalità di ogni aeroporto.

Nel 2003 la situazione non era molto differente, nonostante *dehubbing* su Malpensa. I primi cinque avevano l'81% del traffico e comunque c'erano sette aeroporti che avevano meno dell'1,5% del traffico del Nord Italia. Tuttavia, fra il 2003 e il 2007 è diminuito del traffico totale nell'area milanese, passando dal 63% al 57,6%.

Quindi l'area milanese in realtà ha perso traffico a favore degli altri aeroporti del Nord Italia, quindi anziché concentrare il traffico si è andata aprendo questa divisione. Se andiamo a vedere come sono andati gli aeroporti del Nord Italia rispetto alla quota di mercato nazionale, si può

¹¹ È notizia recente che la gestione di Rimini sia andata in fallimento.

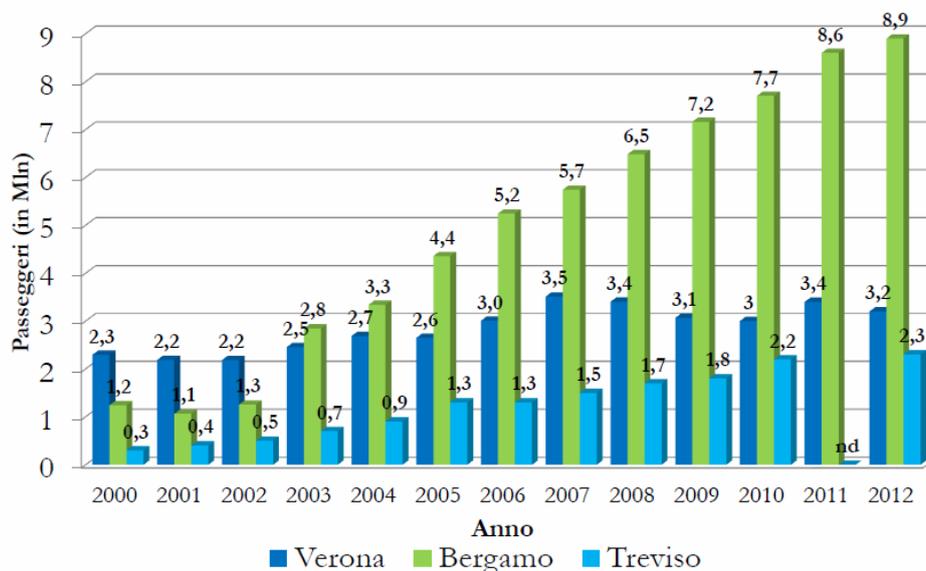
vedere come dal 2003 fino al 2009 ci sia stata una decrescita della quota di mercato degli aeroporti del Nord, passata da oltre i 65% (il 67% per quanto riguarda i voli internazionali) a meno del 50%.

Di conseguenza sono stati persi quasi 20 punti percentuali per i voli internazionali: cioè ci sono molti meno aerei, molti meno passeggeri che partono dal Nord Italia per andare verso l'estero; sempre di più aerei che partono chiaramente da Roma, ma anche da aeroporti secondari sviluppati principalmente delle compagnie *low cost* come Ryanair e EasyJet (pensiamo a Ryanair che ha sviluppato tante rotte da punti secondari, da Bari ad esempio, da Lamezia Terme e via dicendo).

I dati devono far riflettere: nel complesso si è scesi da una quota inferiore al 45% per quanto riguarda i nazionali a una cifra inferiore al 35%. Bisogna ripensare la strategia, ci deve essere una *governance* che non sia semplicemente a livello di Regione Lombardia, che abbracci invece un territorio più ampio come può essere quello che va dal Piemonte fino al Veneto o addirittura a Trieste, altrimenti questa tendenza a disperdere risorse e opportunità c'è il rischio che possa continuare.

Ci sono società di gestione aeroportuale che sono sempre più dei colossi internazionali, che non hanno più il singolo aeroporto ma decine sparsi per il mondo: di conseguenza, bisognerebbe cercare di far entrare attori seri – possibilmente privati – perché portano sviluppo, soldi e investimenti, atteso che il pubblico ha meno disponibilità di risorse da investire in questo momento. È essenziale avere non più una logica metropolitana o regionale, perché ci sono ormai una folla di casi di studio che depongono a sfavore di un approccio di questo genere.

Figura 3.2.15 - Aeroporti del Nord



Analizziamo un caso che scaturisce dai dati della Figura 3.2.15. Possiamo vedere che nel 2000 Verona aveva 2,3 milioni di passeggeri, rispetto a Bergamo e Treviso. Con questa politica inconsapevole del fatto che non si può avere una visione localistica in settore come quello aeroportuale, si è arrivati al punto che fra qualche anno Verona è destinata a diventare lo scalo

con meno traffico: Bergamo ha quasi 9 milioni di passeggeri, Treviso è salito a 2,3 milioni e Verona – che è sì cresciuta – ma ha solo 3,2 milioni.

Quindi, Brescia ha perso traffico e Verona sta diventando un aeroporto minore rispetto a quelli della sua zona: in altre parole, è essenziale avere un approccio che superi il singolo confine amministrativo. Altro punto importante è l'intermodalità: non si può più pensare al trasporto come trasporto aereo, ferroviario e/o urbano in funzione delle diverse modalità: deve diventare invece una modalità unica, superando i limiti di regolazione che sono imposti dalla politica.

Per concludere queste considerazioni, si può dire che in primo luogo la Regione Lombardia dovrebbe creare un tavolo degli aeroporti della macroregione al fine di favorire una maggiore collaborazione e cooperazione tra gli scali.

Questo ruolo di facilitatore metterebbe inoltre al centro dell'attenzione e dei problemi non solo lo scalo di Milano Malpensa, bensì tutto il sistema aeroportuale del Nord Italia.

All'interno di questa partita è chiaro come sia necessaria una diversa gestione degli scali milanesi. A oggi esiste concorrenza solo tra Orio al Serio e la SEA (la società che gestisce gli aeroporti milanesi). La società concessionaria non è riuscita negli ultimi anni a conquistare quote di mercato importanti, che di fatto sono uscite dalla Lombardia o sono andate verso lo scalo di Orio al Serio.

Fare pressione affinché cambi la gestione SEA è essenziale per favorire tutta la Regione Lombardia.

Il completamento del link ferroviario tra T1 e T2 indubbiamente ha un ruolo importante e il livello di infrastrutture indubbiamente elevato nel collegamento dell'aeroporto, potrebbe solo migliorare.

Tuttavia la Regione dovrebbe avere una maggiore coordinazione con Trenord per favorire gli spostamenti leisure e business all'interno della Regione stessa.

Il futuro del mondo aeroportuale e aereo deve essere sempre più coordinato con il mondo rail in una logica di *seamless society*.

I mezzi tecnologici e le compagnie aeree e ferroviarie sono sempre maggiormente integrate e questi sviluppi del business possono essere alla base di una crescita complessiva del sistema di trasporto.

3.3. La mobilità ferroviaria interregionale (anche ad alta velocità) come fattore di interdipendenza nel Nord Italia

Fabio Bianchi

Attraverso questo contributo ho cercato di individuare dei dati importanti a supporto delle condizioni di agibilità ed effettiva realizzazione di un servizio ferroviario più impostato in termini macroregionali che interregionale, con le relative sfide che questo comporta. Partiamo

dalla cosa più importante: capire se dal punto di vista infrastrutturale vi sarebbe la possibilità di gestire in modo sovraregionale i servizi ferroviari attualmente disponibili. A questo proposito i dati sono riferiti alla possibilità di utilizzare le cosiddette “vecchie reti storiche”; emergono da subito due notizie confortanti: due dei tre assi principali dell’Alta Velocità sono già stati completati. La Torino-Milano e la Milano-Bologna sono da tempo operative, mentre per la prima abbiamo anche un servizio aggiuntivo (in passato si chiamava Interregionale, adesso si chiama Regionale Veloce). I relativi orari sono quasi del tutto cadenzati sull’intera offerta giornaliera, e altrettanto si sta cercando di fare sulla linea Milano-Bologna. Per quanto riguarda gli altri sistemi infrastrutturali, il proseguimento della Milano-Torino sull’asse Torino-Trieste è solo parzialmente completata fino a Treviglio, e sono previsti dei servizi sostitutivi di scala regionale in luogo di quelli di lunga percorrenza.

Ora volgiamo lo sguardo ai grandi trafori di attraversamento di nuova realizzazione. Il terzo valico è previsto per la fine del 2021: avrà un uso prettamente di Alta Capacità per il servizio merci. In tema di trasporti ferroviari una particolare attenzione deve essere rivolta alla Regione Ticino, che è comunque una prosecuzione importante del nostro territorio dal punto di vista orografico. I ticinesi e gli svizzeri ritengono che la Regione Lombardia sia pronta con dei servizi comparabili ai loro nel momento in cui verrà aperto l’ultimo tratto di AlpTransit? A questo riguardo ricordo che il Gottardo (di base) sarà pronto poco dopo l’Expo, mentre la Galleria del Ceneri nel 2019: a tale riguardo il Ticino ha già predisposto tutti i relativi servizi interregionali sin dal 2007 (conferenza di Bellinzona). Un altro tratto importante di Alta Capacità e Alta Velocità sarà il Brenner Achse, pronto nel 2025 grazie al forte interesse manifestato sia dalla Baviera, sia dal Tirolo, sia dalle Province Autonome di Trento e Bolzano. Fenomeni NIMBY dovrebbero essere molto più ridotti rispetto alla linea ferroviaria ad Alta Velocità Torino-Lione via Val di Susa, che ha accumulato molto ritardo per vicende note all’opinione pubblica.

Nella Figura 3.3.1 sono riportati i dati relativi alle grandi infrastrutture che permetteranno di utilizzare servizi interregionali sulle cosiddette “reti storiche”.

Figura 3.3.1 - Flussi interregionali di scambio con il Veneto

Area	Spostamenti sistematici	Spostamenti non sistematici	Spostamenti totali
Emilia Romagna	3.633	178.786	182.418
Lombardia	13.714	47.771	61.486
Friuli Venezia Giulia	2.956	42.617	45.574
Centro ⁴⁶	3	19.144	19.148
Trentino Alto Adige	1.290	14.468	15.758
Sud ⁴⁷	-	11.216	11.216
Nord-Ovest ⁴⁸	-	10.034	10.034
Isole	-	174	174

Fonte: Regione Veneto, Osservatorio Regionale della Mobilità passeggeri e merci.

Un'altra cosa importante è comprendere se effettivamente vi è traffico nell'area macroregionale. A questo proposito abbiamo utilizzato i dati dell'Osservatorio Regionale della Mobilità del Veneto per renderli più macroregionali anche dal punto di vista delle fonti. Ci sono importanti spostamenti sia dal punto di vista degli autoveicoli che delle ferrovie su tutte le Regioni principali della "macroregione" del Nord; se si osservano i livelli più alti – gli spostamenti Emilia-Romagna verso Veneto, Lombardia verso Veneto (Figura 3.3.2) – si può notare il dato più importante: sono tutti transiti sul confine, mentre sono meno numerosi quelli sulla media percorrenza, visibili in fondo.

Figura 3.3.2 - Flussi interregionali di scambio con le province del Veneto

Macrozona	Provincia Veneto	Spostamenti sistematici	Spostamenti non sistematici	Spostamenti totali
Emilia Romagna	Treviso	720	55.479	56.200
Emilia Romagna	Padova	640	50.199	50.839
Lombardia	Verona	13.309	24.978	38.287
Emilia Romagna	Venezia	298	22.479	22.777
Emilia Romagna	Rovigo	779	21.562	22.341
Friuli Venezia Giulia	Venezia	608	11.658	12.267
Emilia Romagna	Verona	727	10.785	11.512
Emilia Romagna	Vicenza	88	10.876	10.965
Friuli Venezia Giulia	Belluno	228	8.510	8.738
Friuli Venezia Giulia	Verona	652	7.207	7.859
Emilia Romagna	Belluno	381	7.405	7.786
Friuli Venezia Giulia	Treviso	650	6.792	7.442
Lombardia	Treviso	59	7.227	7.286
Lombardia	Vicenza	56	6.170	6.227
Friuli Venezia Giulia	Padova	587	4.943	5.530

Fonte: Regione Veneto, Osservatorio Regionale della Mobilità passeggeri e merci, dati SIMPT.

Questo conferma la “regola” secondo la quale l’85% degli spostamenti avviene nel raggio dei primi 50 km. Quindi quando parliamo di macroregione dal punto di vista degli spostamenti delle persone e delle merci, il tratto ferroviario Brescia-Verona – per fare un esempio – è più importante di Torino-Trieste. Non a caso negli ultimi anni il traffico sulla media e lunga percorrenza è diminuito, mentre è aumentato quello regionale (Trenord ha aumentato i viaggiatori).

Nella Figura 3.3.3 si vede come il traffico di media percorrenza abbia aumentato i ricavi, perché l’*incumbent* – Trenitalia – ha potenziato i suoi servizi dove ha trovato utenti (per esempio Intercity o FrecciaBianca). Se le Regioni dovessero ripristinare i servizi interregionali, molto probabilmente i ricavi ottenuti servirebbero per sostenere, almeno in parte, i costi di altre linee che non sono economicamente autosufficienti.

Figura 3.3.3 - Traffico ferroviario viaggiatori e merci sul territorio nazionale – anni 2002-2011

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Viaggiatori-km	Mln	45.956	45.222	45.577	46.527	47.145	45.985	45.766	44.405	43.349	(*)39.368
- di cui <i>ML.percorrenza</i>	Mln	25.973	24.931	24.905	25.485	25.849	24.166	23.586	22.237	20.637	20.170
- di cui <i>Regionale</i>	Mln	19.983	20.291	20.672	21.042	21.296	21.819	22.180	22.168	22.712	(*)19.198
Tonnellate-km	Mln	23.060	22.457	23.271	22.199	22.907	23.289	21.981	15.224	13.405	12.961
Viaggiatori trasportati	Mgl	491.922	498.056	504.402	516.768	540.298	557.871	589.005	586.015	622.290	522.948
Tonnellate trasportate	Mgl	83.209	82.107	83.087	75.288	76.998	77.387	72.174	49.511	46.535	46.078
Percorrenza media di un viaggiatore	Km	93	91	90	90	87	83	77,1	75,8	69,7	75,3
Percorrenza media di una tonnellata	Km	277	274	280	295	298	301	305	307	288	281
Ricavi traffico viaggiatori	Mln€	2.153	2.149	2.191	2.231	2.292	2.399	2.499	2.564	2.754	2.704
- di cui <i>ML.percorrenza</i>	Mln€	1.510	1.489	1.502	1.510	1.553	1.615	1.694	1.760	1.912	1.962
- di cui <i>Regionale</i>	Mln€	643	660	689	721	738	784	804	803,6	842	742
Ricavi da CdS Regionale	Mln€	1.223	1.225	1.239	1.258	1.273	1.560	1.631	1.756	1.947	1.724
Ricavi traffico merci	Mln€	711	713	743	724	762	761	769	545	498	526
Ricavo traffico medio a viagg-km	Cent€	4,7	4,8	4,8	4,8	4,8	5,2	5,5	5,8	6,4	6,9
- di cui <i>ML.percorrenza</i>	Cent€	5,8	6	6	5,9	6	6,7	7,2	7,9	9,3	9,7
- di cui <i>Regionale</i>	Cent€	3,2	3,3	3,3	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6	3,7	3,9
Ricavo medio da CdS Regionale a viagg-km	Cent€	6,1	6	6	6	6	7,2	7,4	7,9	8,6	9,0
Ricavo medio a tonn-km	Cent€	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,5	3,6	3,7	4,1

Fonte: Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. Dal 2005 al 2009 i viaggiatori-km comprendono anche i volumi realizzati dalla società Cisalpino AG sul territorio nazionale.

(*) A partire dal 2011, i dati di produzione del trasporto regionale non comprendono i servizi relativi alla Regione Lombardia, dal 2011 eserciti dalla nuova società Trenord non consolidata nel Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane.

Passiamo ora alle problematiche relative al trasporto macroregionale. La prima sfida, e forse la più insidiosa, è l’incertezza normativa. A prescindere dall’essere o meno a favore della liberalizzazione del trasporto pubblico locale, è opportuno chiedersi se le normative siano adeguate, per esempio rispetto al problema di realizzare servizi tramite gara. Si parte dal 1997 con il famoso Decreto legislativo “Burlando” (D.Lgs. 442/97, art. 18), che obbligava le Regioni a fare le gare entro sei anni; è intervenuto poi il Decreto-Legge 185/2008 il quale stabiliva che se il destinatario era Trenitalia, allora il finanziamento veniva aumentato da parte dello Stato. Poi nel 2009 si è stabilito che le Regioni potevano avere spazi di manovra se riuscivano a dimostrare che c’era economicità nel liberalizzare (Legge 99/2009, art. 61). A questo punto

l'AGCM è intervenuta sancendo che le precedenti disposizioni erano contro il mercato; addirittura un Decreto-Legge n. 1 del 2012 diceva che tutti i servizi dovevano essere messi nuovamente a gara, ma la sentenza n. 199 della Corte costituzionale ha stabilito che le Regioni erano libere in materia. Si è arrivati al Decreto-Legge 179/2012, il famoso “Decreto Crescita 2.0” che all’art. 34 ascrive la materia al Codice degli appalti pubblici, e quindi chiede che si riparta di nuovo da capo. Per realizzare una gara in materia di trasporto pubblico locale sono necessari almeno tre anni da quando esce la normativa: è necessario quindi semplificare molto dal punto di vista normativo.

La seconda sfida è nel numero elevato degli attori. Nella Figura 3.3.4 sono citate tutte le leggi regionali di quella che si potrebbe chiamare la “Macroarea del Nord”: ci consente di capire a chi sono assegnate le competenze del solo servizio ferroviario.

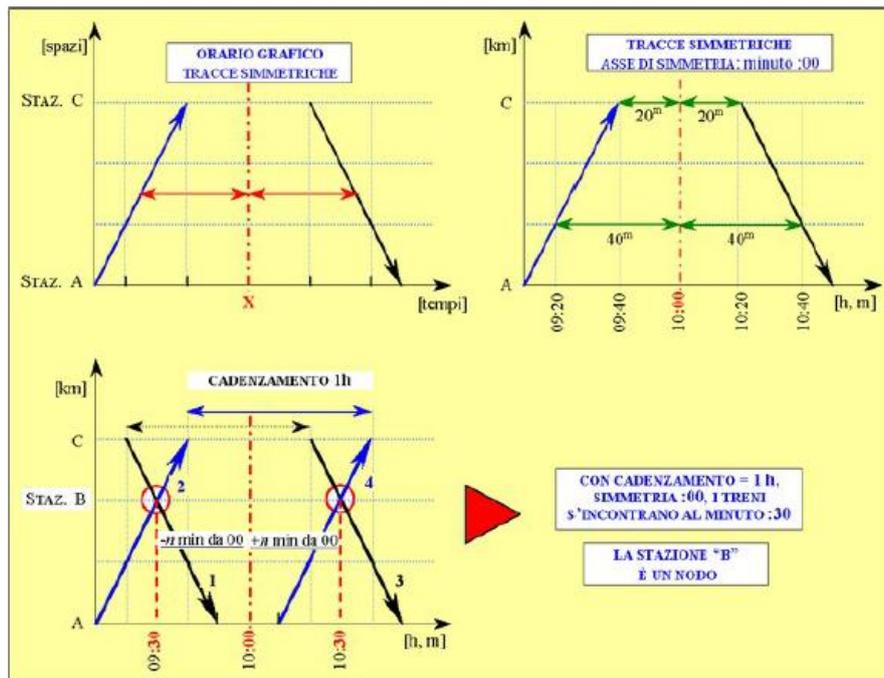
Figura 3.3.4 - Numerosità degli attori

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| ➤ Lombardia (LR 6/2012): | ➤ Veneto (LR 25/98): |
| • Regione | • Regione |
| • Agenzie di Bacino | • Province |
| ➤ Piemonte (LR 31/2006): | ➤ Emilia-Romagna (LR 30/98): |
| • Regione | • Regione |
| ➤ Liguria (LR 33/2013): | |
| • Regione | + IMPRESE TPL |
| • Agenzia Regionale | + UTENTI |
| • Agenzie Provinciali | |
| • Città capoluogo (Genova) | |

Come si può vedere – anche escludendo Regioni e Province autonome – sono tantissimi coloro che sono implicati: molti attori possono offrire una risorsa positiva, se collaborano, ma conoscendo il nostro costume campanilistico, può accadere anche il contrario. Per di più ci sono anche gli utenti e le imprese di trasporto pubblico locale che entrano in questo gioco, e quindi è una sfida che è assolutamente necessario vincere.

Le altre considerazioni sono più tecniche. La prima è sul cadenzamento orario. Per capire di cosa si tratta prendiamo come esempio la Figura 3.3.5: lo schema rappresenta il collegamento Zurigo-Coira, che è sicuramente un servizio interregionale.

Figura 3.3.5 - Cadenzamento orario



Le linee rosse rappresentano i servizi interregionali: i numeri indicano quando arriva il treno e quando parte, mentre le linee nere configurano il servizio locale. È proprio un servizio di *federaggio*, come si potrebbe dire dal punto di vista aereo, e funziona molto bene perché tutti i cambi avvengono entro quattro minuti. Da noi chi può realizzare un sistema di questo tipo? Sicuramente le Regioni perché l'*incumbent* nazionale – Trenitalia – o anche *players* privati non sono interessati a farlo, in quanto fare un servizio cadenzato vuol dire non lavorare in termini di mercato. Peraltro il Decreto-Legge 179/2012 obbliga a sottoporre tutti i nuovi servizi alla bigliettazione elettronica: visto che la CRS (Carta regionale dei servizi), con il nuovo sistema di CNS (Carta nazionale dei servizi) non può più essere utilizzata per il sistema trasporti, bisognerà trovare un sistema che sia condiviso almeno fra le Regioni del Centro-Nord. Un esempio di bigliettazione elettronica cui si potrebbe volgere lo sguardo è MiMuovo, realizzato dalla Regione Emilia Romagna, la cui componente tecnologica è oggi disponibile a riuso gratuitamente (ai sensi del D.Lgs. 82/2005, art. 69).

In chiusura si propone un'analisi SWOT (Figura 3.3.6) quale sintesi finale: sicuramente i punti di forza sono la possibilità d'avere un servizio ferroviario dotato di linee ad Alta Capacità capillare, da vedere in abbinamento ai servizi di trasporto pubblico locale più efficaci, oltre che più efficienti, e la possibilità di sviluppare dei sistemi tecnologici a sostegno.

Figura 3.3.6 - Analisi Swot



Al momento i punti di debolezza sono la mancanza di una visione interregionale, perché le Regioni guardano ancora ai propri servizi in modo esclusivo. Vi è poi il problema della scarsa qualità del servizio ferroviario, almeno nella percezione degli utenti. Quindi se uniremo i sistemi, si riuscirà a migliorare la qualità? Con Horizon 2020 abbiamo l'opportunità di far coincidere moltissimi dei progetti e anche servizi ferroviari interregionali. Tuttavia, come Osservatorio *eGovernment* del Politecnico abbiamo appena estratto i dati rispetto a quante amministrazioni pubbliche (nazionali, regionali, locali) conoscono Horizon 2020, scoprendo che il 99% ne è completamente all'oscuro.

Chiudo dicendo che il nostro problema più grande è la pianificazione. Più che di leggi abbiamo bisogno di Piani direttori condivisi con tutti i soggetti, in grado di dire cosa vogliamo fare nel futuro. Per avere un esempio di questa capacità, possiamo prendere il Piano direttore 1996-1997 del Canton Ticino che guardava al 2030 progettando le opere ferroviarie citate in questo paragrafo.

Capitolo 4

ADDENDUM GIURIDICO-STORICO

4.1. Una proiezione interregionale dell'autonomia: considerazioni giuridiche

Alessandro Venturi

Il mio lavoro si è focalizzato sulla dimensione interregionale dell'autonomia. La riflessione è partita da uno scritto recente di Carlo Desideri ed è andata a ritroso nel tempo per vedere effettivamente qual è stato il fondamento storico-costituzionale della dimensione territoriale e, in particolare, regionale nell'ambito del nostro paese. Oltre alla previsione dell'art. 134 della Costituzione, la dimensione territoriale ha in aggiunta un significato metagiuridico? Ha ancora senso oggi quando si ragiona sempre più in termini funzionali? Sappiamo che la crisi dello Stato-nazione per molti aspetti ha portato al superamento dei confini della nazione e della stessa idea di Stato: quindi, esistono ancora dei confini regionali? Hanno senso?

Innanzitutto si deve sottolineare che la dimensione territoriale è sempre stata profondamente innervata nella storia del regionalismo italiano. Leggendo con attenzione i lavori dell'Assemblea costituente si nota come i padri costituenti l'abbiano avuta a cuore. Del resto l'idea dell'esistenza di vere e proprie Regioni dal punto di vista storico e geografico era presente in gran parte della cultura risorgimentale e pre-risorgimentale come in importanti correnti di pensiero del primo Novecento. Di conseguenza, il dibattito sul riordino della dimensione territoriale, osservato in chiave diacronica, ci dimostra come in tutti i momenti di crisi politico-istituzionale, e anche economica e sociale, si è tornati a discutere di questo tema. Proprio quest'anno, lo studio della Società Geografica Italiana è dedicato al riordino territoriale dello Stato nelle sue varie forme (Regioni, Province e Comuni). In tutti i momenti di crisi gli studiosi, l'opinione pubblica e i partiti politici hanno riposto grande attenzione alla dimensione territoriale, identificandola come il momento in qualche modo fondante della riorganizzazione politico-istituzionale del Paese.

All'origine del nostro regionalismo vi è quindi una radicata componente territoriale, che fin dalle origini non ha impedito, ancorché non fosse previsto nella Costituzione e nelle leggi attuative, una cooperazione tra le Regioni che trovava sostanza nei cosiddetti "Accordi pre-legislativi". Questi ultimi erano accordi stipulati tra Regioni, che poi definivano il contenuto di successivi provvedimenti legislativi. Era quindi una sorta di negoziazione sul contenuto giuridico delle norme che ciascuna Regione poi avrebbe assunto nella piena autonomia. Come è ovvio, questi accordi pre-legislativi non avevano un contenuto giuridico sanzionabile: il fatto che una Regione disattendesse eventualmente quell'accordo non produceva nessuna conseguenza giustiziabile. Produceva degli effetti sotto profilo politico e/o istituzionale, e al limite nei confronti dell'elettorato, ma nulla di più. È evidente che la prassi degli accordi pre-

legislativi ha connotato tutta la prima fase del nostro regionalismo, perché ha sviluppato profonde forme di cooperazione tra le Regioni. Per cui la pratica degli accordi in funzione amministrativa ha consentito, in determinate materie di competenza regionale, di ampliare i rigidi confini territoriali: quindi fin dalle origini del regionalismo, le 20 Regioni dell'articolo 134, in un certo senso, sono andate "dilatandosi" attraverso la prassi degli accordi pre-legislativi. La contrattualizzazione e la concertazione della funzione legislativa, evidentemente non poteva superare l'ambito materiale delle competenze regionali, mentre sappiamo che in alcuni ordinamenti federali la concertazione della funzione legislativa consente alle Regioni, o agli Stati federali, di assumere competenze anche su materie che sono tipiche dello Stato federale.

L'attuazione del regionalismo ha portato con sé la costituzionalizzazione delle intese fra Regioni: di fatto ha recepito questa prassi degli accordi pre-legislativi e ha spostato il problema dalla dimensione territoriale alla dimensione funzionale. Quindi il tema non è più il rigido confine regionale, ma diviene il livello ottimale di governo della funzione all'interno di un territorio omogeneo, che può avere una dimensione, appunto, sovraregionale o interregionale, non solo tra Regioni che sono confinanti ma anche tra Regioni remote (proprio perché la motivazione è legata a un interesse specifico). La dimensione interregionale si manifesta quindi come espressione di un'autonomia collettiva che consente di superare l'interpretazione restrittiva tesa a relegare l'interregionalità alla mera contiguità territoriale. L'intesa è dunque funzionale sia a forme di auto-coordinamento nell'esercizio di funzioni proprie, che a forme di etero-coordinamento. In quest'ultimo caso si deve pensare all'esercizio di funzioni ultraregionali trasferite dallo Stato che in tal mondo conservano la loro caratteristica d'essere tipiche funzioni interregionali. La dimensione funzionale dell'interesse dilata quindi la componente territoriale e spinge le Regioni a forme di cooperazione in grado di superare i problemi di interregionalità, come hanno osservato Bartole, Morra e altri fra i più grandi studiosi del regionalismo italiano. Cito un passaggio tratto da uno di questi autori: «Privilegiare la scelta degli interventi previa intesa, finirà necessariamente per aprire la strada a forme più accentuate di integrazione».

Già negli anni Ottanta la dottrina più attenta ebbe a osservare questo aspetto. Allora immaginare che la dimensione funzionale ci porti alla creazione di un vero e proprio diritto interregionale? Alcuni dati ci spingono a pensare che questo effettivamente sia possibile. Certamente l'esperienza delle intese, pur timida, ha mostrato effettivamente il progressivo ricorso delle Regioni a questo strumento proprio per andare a regolare determinati interessi che superavano la loro dimensione territoriale. La dimensione costituzionale dell'interesse regionale sostanzia quindi il concetto stesso di autonomia regionale; a mio avviso, c'è un aspetto decisivo soprattutto in relazione al fatto che il superamento del perimetro territoriale come limite interno all'azione del Governo regionale abbia come conseguenza la ricomposizione degli interessi della Regione su una più ampia base territoriale. Il coordinamento dei loro poteri rappresenta il banco di prova su cui effettivamente si potrà, nel prossimo futuro, andare a testare le intese ex articolo 117, ottavo comma.

Se si condividono queste premesse si deve guardare allora al superamento della dimensione territoriale in una logica funzionale diversa dalla modifica dei confini, perché quest'ultima

ipotesi comporterebbe una difficoltà che i regionalisti in questo momento non potrebbero fronteggiare. Non sembrerà azzardato allora sostenere che l'impulso alla formazione di un vero e proprio diritto interregionale verrà molto più dalla fase preparatoria dell'intesa, in cui si sostanzia il contraddittorio sia politico che tecnico, e dalla eventuale interlocuzione con lo Stato. Questo significa che le intese ex articolo 117 ottavo comma avranno un contenuto in gran parte negoziato dagli esecutivi regionali. A questo riguardo bisogna dire che le Regioni sono delle forme di governo presidenziale dove, di fatto, il Presidente e la sua Giunta hanno i pieni poteri. Quindi immagino che la negoziazione dei contenuti di queste intese avvenga proprio a livello di esecutivi e in sede tecnica. Questo darà poi la possibilità alle assemblee di partecipare e di apportare contributi e valore aggiunto in sede di dibattito consigliere, ma certamente il contenuto sarà predeterminato dagli esecutivi. Dalla intese siglate dagli esecutivi discenderà un vero e proprio negozio giuridico di diritto privato, perché non essendo giustiziabili ritengo che configurare gli accordi come veri e propri patti che fanno sorgere obbligazioni di diritto privato abbia il grande pregio di vincolare le Regioni in maniera *soft*, con tenui riflessi pubblicistici, per impegnarle invece in termini di sanzionabilità contrattuale.

Passando rapidamente alle materie penso che ci siano soprattutto due ambiti che meritano attenzione: agricoltura e turismo, materie di esclusiva competenza regionale su cui tuttavia esistono ancora oggi altrettanti ministeri statali. In queste due materie sicuramente c'è spazio per dare attuazione a queste forme d'intesa.

Una battuta finale citando queste brevi parole di Edgardo Lami Starnuti, intervenuto il 29 luglio del 1946 ai lavori della quarta sottocommissione dell'Assemblea Costituente: «Alla Regione si dovrebbe lasciare non la facoltà di darsi lo statuto, ma la facoltà di darsi la delimitazione territoriale». Evidentemente allora vi era l'idea che alla Regione dovesse essere data tale libertà: l'attualizzazione di questo principio dovrebbe farci riflettere sulla possibilità di vedere una delimitazione territoriale nella dimensione funzionale di cui sopra, immaginando un ruolo e un protagonismo delle Regioni proprio in funzione dell'interesse che deve essere governato e disciplinato.

Per concludere vorrei citare Gianfranco Miglio che con lucidità e preveggenza è riuscito a leggere questo fenomeno di trasformazione globale, problema che in realtà non riguarda solo il nostro Stato, ma la dimensione stessa degli Stati, la crisi dello Stato-nazione e forse dei modelli democratici in Occidente. Miglio ebbe a dire che «Nel corso del XX secolo in cui stiamo vivendo sia arrivata a conclusione un'intera fase della storia dello Stato moderno, si è esaurito il tempo – quattro secoli buoni – in cui questo organismo dominato tutte le forme associative minori con la staticità, l'immobilità quasi sacrale della sua imponente presenza e l'unitarietà delle sue istituzioni, ma oggi proprio in primo luogo per le sue dimensioni e la sua vocazione all'unità lo Stato non è più in grado di soddisfare, rendendole prima uniformi, le sempre più diversificate esigenze dei cittadini, esigenze che sospinte dall'incoercibile capacità inventiva delle nuove tecniche produttive si moltiplicano e si specificano senza posa, a tutti i livelli sfuggendo ad ogni pretesa appunto di uniformità e possono venire fronteggiate soltanto da strutture politico-amministrative incomparabilmente più articolate e diversificate di quelle tradizionali». Nel prosieguo di questo breve, ma efficace e incisivo passaggio ebbe a dire che a suo avviso le Regioni non dovevano semplicemente essere invitate a collaborare e a cooperare

ma obbligate a farlo: «Bisognerà stabilire con chiarezza, che le Regioni non soltanto siano autorizzate ma addirittura tenute a cercare, a favorire accordi tra loro seguendo e assecondando il naturale intreccio interregionale dei bisogni e degli interessi». Ancora una volta torniamo a un superamento nei fatti della dimensione territoriale proprio in chiave funzionale: la dimensione dell'interesse e del bisogno del cittadino – in breve della persona – che diventa quindi il punto di riferimento.

Il progetto di cui Regione Lombardia è stata in qualche modo promotrice in riferimento alla possibile macroregione del Nord, non in termini di rigidità territoriale, ma in funzione degli interessi, merita senza dubbio attenzione. Da questo punto di vista le soluzioni che si possano prospettare anche dal punto di vista della *governance* sono certamente snelle: un impegno fortemente focalizzato sugli esecutivi e un coinvolgimento dall'Assemblea nella fase di ratifica dell'intesa. Proprio perché si tratta di forme di governo presidenziale, la responsabilità dovrebbe restare in capo agli esecutivi: quindi una sorta di cabina di regia o comitato dei presidenti, che di fatto abbia a governare gli interessi che si decidono di porre a fondamento dell'intesa. Le tematiche sulle quali si può ragionare sono molteplici: dalle attività produttive all'agricoltura, al turismo, all'ambiente. In aggiunta pensiamo alla semplificazione: è suggestiva l'idea di creare una sorta di spazio "Burocrazia 0" per le imprese in quest'area del Nord dove c'è una concentrazione così ampia di piccole e medie imprese, immaginando un ambiente *friendly*, come è stato fatto in altri paesi del mondo.

4.2. La questione del Nord nella storia della Repubblica

Stefano Bruno Galli

Il tema della questione del Nord o questione settentrionale¹² attraversa tutti gli anni della storia repubblicana, sin dalle sue origini. Dal punto di vista storico e politologico non è esagerato definirla un'aporia originaria, cioè una contraddizione che è incastonata, radicata nelle origini stesse della Repubblica per restare pressoché immutata, nella lunga durata, sino ai giorni nostri, registrando un andamento ciclico e sinusoidale che la spinge a riaffiorare ogni 20-25 anni. E questo solo per restare al quadro istituzionale attuale, cioè all'ordine politico di matrice repubblicana e democratica. Se volessimo infatti risalire ulteriormente a ritroso, molto si potrebbe aggiungere sulla questione settentrionale e sul *cleavage* Nord-Sud, o comunque sulle fratture storico-politiche che dividono la parte settentrionale del Paese dal resto della penisola.

È un'aporia originaria perché ne troviamo traccia in maniera significativa – per esempio – nelle pagine del *Cisalpino*, il "settimanale federalista nazionale" fondato a Como nella primavera del 1945 da un gruppo di neolaureati della Bocconi e della Cattolica. Questi giovani

¹² Definirla "questione settentrionale" significa contrapporla specularmente e funzionalmente alla "questione meridionale", ecco perché è preferibile chiamarla "questione del Nord".

erano guidati da Pietro Zerbi, economista bocconiano che avrebbe poi terminato la carriera accademica nell'ateneo fondato da padre Gemelli. Il fatto che questi giovani provenissero dai banchi della Cattolica consentiva loro di evidenziare le matrici autonomistiche del cattolicesimo lombardo; del pari, la presenza dei bocconiani metteva l'accento sullo spirito imprenditoriale della cultura lombarda. Liberalismo e cattolicesimo erano quindi gli alimenti culturali del Movimento del Cisalpino, costituito all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale, quando i suoi militanti espugnano i locali della *Provincia* – quotidiano fascista di Como – e incominciano l'avventura editoriale del *Cisalpino*. Un'esperienza breve che comincia il 27 aprile 1945 per poi avere subito un'interruzione fino al 22 luglio, e riprendere a Milano sino alla conclusione dell'anno. Perché una vita così breve? A Pietro Zerbi, allora segretario provinciale della Democrazia Cristiana milanese, viene offerta la possibilità d'essere candidato all'Assemblea costituente, così il tono e i modi del professore bocconiano prendono il sopravvento sulla militanza civile. Zerbi sarà poi eletto alla Costituente, e diventerà sottosegretario alle Finanze del sesto e settimo Governo De Gasperi, al prezzo però d'abbandonare l'afflato nordista che emergeva dalle pagine del *Cisalpino*.

Molti dei giovani che animavano questo settimanale avevano vissuto l'esilio nella vicina Svizzera e ne ammiravano il sistema politico federale su base cantonale: la loro idea era quella di fare del Nord, "compatto e omogeneo" come scrivevano, un grande cantone cisalpino. A questo proposito le pagine del settimanale federalista sono piuttosto esplicite: nel primo numero si legge *L'insurrezione trionfa in Val Padana*; accanto è posto il manifesto della Democrazia Cristiana per la liberazione. L'articolo di spalla firmato da Zerbi è intitolato *Cantoni, non Regioni*: vi è l'indicazione precisa di come il regionalismo venisse concepito per sconfiggere qualsiasi prospettiva federalista, e così sarebbe stato in Costituente. Le regioni erano modellate sulla fisionomia dei distretti statistici individuati negli anni Sessanta dell'Ottocento e rappresentavano soltanto un tenue decentramento amministrativo, sotto il quale si mascherava il più ferreo centralismo statale. In questo articolo i federalisti del Cisalpino sono espliciti: «ma che cos'è dunque il cantone per il quale si battono i federalisti cisalpini? È un razionale spazio geofisico, geo-economicamente e demograficamente individuato, costituito in unità capaci di fornire materia per una vita politico-amministrativa autonoma e fattiva, con il minimo possibile di ciarpame burocratico». Quindi è necessario contrapporre allo Stato burocratico accentratore, l'unità geografica, demografica e economica del Nord. E ancora: «La Liguria e il Piemonte, la Lombardia, l'Emilia, le tre Venezie ossia tutta l'Italia settentrionale nel suo insieme costituiscono un'armonica unità geografica, economica, politica e spirituale che costituirà il cantone cisalpino con capitale Milano, baricentro della Valle Padana, sarà il cantone campione che rimorchierà l'Italia intera sull'erta del Risorgimento e del rinnovamento nazionale». Questo lo scrivevano appunto il 27 aprile del 1945, due giorni dopo la Liberazione. Nel numero successivo del 22 luglio del 1945, quando riprendono le pubblicazioni i cisalpini tendono a smarcarsi dalle influenze della Democrazia Cristiana e tornano sul tema dell'unità organica della valle del Po: «Dal confine alpino al crinale dell'Appennino tosco-emiliano l'Italia transpadana e cispadana ha una sua specifica ragion d'essere, una sua fisionomia economica e produttiva e storica e perfino linguistica da richiedere, per il suo pieno sviluppo e anche al beneficio dell'intero paese, una sua posizione esatta e spiccata in seno all'Italia che sta

nascendo». L'idea di un'unità organica del Nord è ribadita in un articolo del 28 agosto intitolato *Il nostro programma*: «I Cisalpini affermano l'unità organica da ogni punto di vista di tutta l'Italia settentrionale ed aspirano a farne un intero cantone cisalpino, con capitale cantonale in Milano che ne è il baricentro economico, produttivo e anche morale». Questa è l'idea, appunto, di un Nord compatto e omogeneo che si afferma fin dalle origini della Repubblica: siamo nel 1945, il primo numero è del 27 aprile: quella sera Mussolini arriva a Como per fermarsi nella notte, prima di prendere la via della Svizzera e – come noto – essere giustiziato a Giulino di Mezzegra. Vi è questa concomitanza di eventi che ci fa capire come in contrapposizione al Fascismo e, contemporaneamente, in funzione critica verso alcuni aspetti della Repubblica nascente si affermi questa idea da parte di piccolo gruppo di intellettuali combattivi, tra i quali figura un giovane Gianfranco Miglio, che si è laureato appena prima dello scoppio della Seconda Guerra Mondiale e all'indomani della sua conclusione partecipa con entusiasmo al Movimento del Cisalpino.

Esperienza che Miglio ricorda nel secondo frangente in cui emerge in modo significativo l'idea di un Nord compatto e omogeneo: ciò avviene all'indomani del termine della prima Legislatura regionale, nel 1975. Come è noto, le Regioni nascono in una circostanza abbastanza convulsa della storia delle istituzioni repubblicane, non tanto per dare attuazione alla Costituzione, ma per una questione politica. Dietro questa opzione vi era infatti l'accordo politico tra il Partito Comunista e la Democrazia Cristiana: l'allora segretario del partito cattolico, Mariano Rumor, chiedeva ai comunisti un comportamento leale in parlamento di fronte alle leggi finalizzate a contrastare il nascente terrorismo, nel nome della solidarietà nazionale. Non bastava più, quindi, l'astensione del Partito comunista, serviva anche qualche voto a favore (magari nel segreto dello scrutinio) per conferire solidità alla maggioranza che reggeva il primo Governo Moro e rinnovato slancio all'attività parlamentare. Il Governo si impegnava così a istituire una Commissione che avrebbe portato alla nascita delle regioni, che – come è noto – furono effettivamente istituite nel 1970, con l'elezione dei primi Consigli regionali. Tuttavia quasi subito (1972) intervenne la legge sul riordino della finanza locale, per cui lo Stato andò a creare dei soggetti istituzionali che nascevano con 22 anni di ritardo dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e per di più rischiavano d'essere delle scatole vuote. Le regioni infatti erano private della loro autonomia fiscale ex art. 117 nella vecchia formulazione (cioè prima della revisione del Titolo V del 2001). In quegli anni si alimentò quindi un dibattito scientifico a cui partecipano i maggiori giuristi del tempo, discutendo il senso e l'utilità delle Regioni in Italia a metà degli anni Settanta del Novecento. In argomento intervenne il primo presidente della Regione Emilia-Romagna, Guido Fanti, esponente del Partito comunista, che il 6 novembre 1975, alla vigilia di un incontro tra il Governo e i presidenti delle Regioni, rilasciò un'intervista a *La Stampa* di Torino. In tale occasione Fanti fu il primo ad usare il termine "Padania" per definire politicamente il Nord, giudicando improcrastinabile un accordo fra Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia per superare la crisi che aveva colpito il paese. Il tono era particolarmente fermo: «Bisogna convogliare l'apporto coordinato di un'area geografica che ha in comune un groviglio di problemi istituzionali irrisolti, bisogna che le cinque Regioni del Po siano chiamate ad incidere come fattore propulsivo dell'economia nazionale». A suo avviso, l'istituto regionale era troppo

limitato per fronteggiare alcuni grandi temi: «l'industrializzazione, l'occupazione, gli investimenti si estendono su aree geografiche più vaste e le risorse potenziali del Bacino del Po sono disperse ed inutilizzate. La crisi dell'agricoltura investe pesantemente le zone padane, tradizionalmente più avanzate». Ancora: «Il patrimonio zootecnico si depaupera di giorno in giorno mentre il più grande fiume italiano è oggi una minaccia naturale non già una fonte di ricchezza». Inoltre Fanti parla degli sbocchi professionali dei giovani, del lavoro nelle campagne, di sviluppo coordinato tra le Regioni padane sul tema dell'agricoltura, del trasporto, delle infrastrutture, del settore dei servizi e delle localizzazioni industriali, di riconversione produttiva per programmare organicamente le Regioni che si affacciano sul fiume Po. «Dall'agricoltura all'industria, alla ricerca scientifica, all'utilizzazione delle risorse naturali nell'area del Po, ad una diversa politica finanziaria che consenta un reale coordinamento. Questo è il mio progetto di Padania», diceva per sottolineare quanto significativa fosse l'unità organica della Valle del Po in rapporto ad alcuni problemi affrontabili soltanto in prospettiva macroregionale.

Gianfranco Miglio, che in quel momento era preside della facoltà di Scienze politiche alla Cattolica di Milano, non si fece sfuggire l'occasione per intervenire in modo non meno deciso con un articolo apparso il 28 novembre 1975 sulle colonne del *Corriere della Sera*. Chiamando in causa il presidente di Regione Lombardia¹³, lo scienziato della politica lariano scriveva che «è sostanzialmente vero che io pensi a questa prospettiva, cioè all'idea di una Padania politico-amministrativa. È da molto tempo, è dagli anni della Resistenza, dall'immediato secondo dopoguerra quando mi interessava al movimento federalista esterno che si esprimeva nel foglio *Il Cisalpino*, ma ciò che già allora mi differenziava da quegli amici che mi distingue ora da eventuali compagni di strada è un divario fondamentale di atteggiamento. Io non mi preoccupavo affatto di sapere se tale soluzione si debba o non si debba realizzare, se cioè sia giusta, bella, buona e magari "progressiva": penso soltanto che sia ineluttabile». Il altre parole, Miglio sottolineava quanto l'istituto regionale concepito in Costituzione fosse giuridicamente vecchio *ab origine*, e dovesse essere rivisto proprio alla luce delle collaborazioni interregionali che rappresentavano una solida e fertile prospettiva.

In merito alla maturazione di questa consapevolezza politica, lui stesso identificava il primo momento nel 1945 con *Il Cisalpino*, il secondo nel dibattito con Guido Fanti e il terzo quando emerse in maniera forte e significativa la questione del Nord, nel tornante tra fine della Prima Repubblica e la nascita della Seconda. Miglio formulò in quel momento la teoria delle tre Italie, delle tre macroregioni, ma non era il solo: un politologo di Harvard, Robert Putnam¹⁴, pubblicava *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, in cui sottolineava il peso determinante dell'età comunale in quelle stesse regioni del Nord in termini di virtù civiche e capitale sociale, o per dirlo con il suo linguaggio: "rendimento istituzionale" derivante dal "capitale sociale". Questa componente era indicata come determinante anche per capire i successi di queste

¹³ Si deve ricordare che era stato prima Piero Bassetti (cui è stato conferito il premio Éupolis Lombardia 2014) e poi Cesare Golfari a chiedere una sua consulenza sul tema della Lega del Po, cioè della Lega delle Regioni che si affacciavano sul grande fiume.

¹⁴ Éupolis Lombardia lo ha insignito del premio Éupolis Lombardia 2013.

regioni. Nel 1992 intervenne la Fondazione Agnelli con uno studio dal titolo *La Padania, una Regione italiana in Europa*, in cui la rete di relazioni organiche delle Regioni affacciate sul Po era considerato un elemento virtuoso anche a livello di razionalizzazione della pianta amministrativa della penisola, anche per consentire al Nord di riscoprire la propria vocazione mitteleuropea.

Vi fu infine uno studio del Censis, sotto la guida di Giuseppe De Rita, che pubblicò cinque volumi, molto ponderosi sulla questione settentrionale. Questo lavoro rappresenta un momento significativo e importante, tutt'altro che positivo per la questione settentrionale, perché insegue l'obiettivo di parcellizzarla in una molteplicità di micro-analisi e una miriade di sotto-questioni, mettendo così in discussione l'unità organica del Nord. Questo intendimento mirava a depotenziare l'impatto ideologico che Miglio, Putnam e la Fondazione Agnelli consideravano acquisito.

Concludo citando una teoria di geografia umana elaborata tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso da uno studioso francese di origine tedesca, Jean Gottmann, in ordine al concetto di "megalopoli", intesa come area urbanizzata con una popolazione di 20-25 milioni di abitanti, composta non solo da spazi urbanizzati ma anche da campi, da aree boschive e da montagne, come struttura policentrica a nebulosa, con una rete di informazioni ricca e sviluppata e un'elevata mobilità al suo interno. Costituisce ancora oggi una buona prospettiva per ricondurre a unità gli interventi raccolti in questo volume: l'idea in altri termini di considerare il Nord come una grande megalopoli, assumendo come modello interpretativo quello di Gottmann, originariamente calibrato per l'area che va dall'Atlantico agli Appalachi degli Stati Uniti. Questa prospettiva potrebbe darci le motivazioni e gli strumenti adeguati per capire più a fondo la questione del Nord.

INTERVENTI ISTITUZIONALI

Una Macroregione all'insegna della concretezza

Massimo Garavaglia

«Nessuna nazione è mai riuscita ad estinguere i propri debiti per mezzo di un cambiamento di governo e senza fare ricorso alla propria industriosità. Non sarà mai possibile pagare i debiti se non per il tramite di un radicale mutamento nella nostra economia, i mali che ci affliggono nascono dalla prodigalità e dall'assenza di industria e possono essere allontanati solo per mezzo di operosità ed economia». Sembra scritto ieri, ma è il 1775; l'autore è Patrick Henry, un eroe della Rivoluzione Americana. Oggi siamo nella stessa situazione. Allora era all'ordine del giorno la nascita degli Stati Uniti, oggi la costruzione dell'Europa e delle sue regole di funzionamento.

Come se non bastasse la confusione istituzionale a livello sovranazionale, si aggiunge poi quella interna che da un lato è veramente preoccupante, dall'altro offre la tentazione di ricordare il vecchio adagio: «La confusione è massima, il momento è eccellente!».

Perché apro con la citazione delle parole di Henry? Perché ormai tutto è economia così come tutto è politica. Questa considerazione riguarda in particolare le Regioni del Nord che sono unite da un comune denominatore molto semplice: tengono in piedi tutta la nazione. Queste regioni sono le uniche che hanno un "residuo fiscale" attivo, e quindi se saltano loro viene meno la sussistenza del Paese. È anche una grossa responsabilità che avvertiamo fino in fondo: siamo costretti allora ad arrivare a questo coordinamento spinto di carattere macroregionale, perché è nei fatti, nella realtà che sia nell'agenda del decision-making.

Le tematiche sono quelle correttamente inserite in questo convegno, ma nel contempo bisogna avere la capacità di andare su temi concreti per trovare poi l'avvio positivo che innesca un processo a step successivi. Ambiente, trasporti, infrastrutture, energia, digitale, *big data*, ricerca: questi sono ovviamente i temi. Su questo problema si innesca il problema di come organizzarsi dal punto di vista istituzionale in quella megalopoli di cui parlano alcuni contributi, più ampia della città metropolitana.

Ma è un tema che non appassiona perché dovremmo definirne i confini. Quale è la città metropolitana di Milano? Finisce in Provincia come vogliono fare sulla carta o va da Torino a Trieste, un pettine, ad H o deve anche ricomprendere le aree periferiche? Per certi aspetti è un tema talmente complesso che inserirlo oggi in una rigida cornice istituzionale rischia di creare ulteriore caos; in futuro con ogni probabilità sarà diverso.

Allora affrontiamo il tema in modo empirico e facciamo degli esempi concreti. *In primis* ambiente senza dubbio: dobbiamo coordinarci perché se Regione Lombardia mette fuori mercato gli Euro 0 benzina, gli Euro 0, 1, 2, 3 diesel, e così via, e non lo fanno anche il Piemonte, il Veneto e l'Emilia è inutile. A seguire: saremo pronti fra breve con i pagamenti e la fatturazione elettronica, ma se lo fa la sola Lombardia mette in difficoltà il suo sistema delle

imprese che rischiano di sentirsi vessate. E ancora: *data center*. Possiamo pensare oggi che abbiamo quasi tutto sui *clouds*, che 1.500 comuni lavorano senza un coordinamento per l'archiviazione e la gestione dei dati? Dobbiamo fare dei grandi *data center* che vadano al di là della scala regionale per abbracciare di nuovo una dimensione macroregionale.

E vengo alla ricerca. Abbiamo la grande occasione dei fondi comunitari di Horizon 2020 e di altri programmi. Anche l'ottima Lombardia in questo ambito ha una percentuale di successo nei progetti presentati inferiore ad altre Regioni europee? Perché? Per un deficit di coordinamento con il nostro sistema imprenditoriale, universitario ecc., ma anche in termini sovra regionale perché i progetti se hanno una certa dimensione sono maggiormente apprezzati. Sulle regole per la semplificazioni dobbiamo fare un maggiore sforzo, perché tutte le volte che incontriamo settori della società civile ci pongono il problema (ma senza darci le soluzioni).

Chiudo con una nota di ottimismo. Nel nostro Paese ci stiamo avvicinando a raggiungere un equilibrio statico fra rischio d'esplosione e d'implosione. È quello che rischia tutto il Paese in questa situazione veramente complicata. Se non troviamo un coordinamento almeno a livello di Regioni del Nord che sono unite dal fatto di essere, per forza, obbligati a collaborare, diventa tutto complicato. Recentemente è stato deciso che le Regioni *benchmark* per il computo dei costi standard in sanità – l'85% del bilancio regionale – dovessero essere Veneto, Emilia-Romagna e Umbria. Questa decisione è stata il frutto di una collaborazione costruttiva fra Veneto e Lombardia – che entrambe potevano ambire a una posizione di leadership – le quali hanno rinunciato alla competizione interna per far prevalere il senso di responsabilità in chiave appunto macroregionale. Il fatto di avere fatto squadra su un tema così importante - che il tema numero uno delle competenze delle Regioni – può permetterci di essere fiduciosi: vuol dire che quell'agenda a cui alludevo inizia a comporsi. Dopo la pubblicazione di questo volume qualche altro passo avanti è stato compiuto.

Lavorare meglio grazie alla cooperazione regionale

Alfredo Peri

In questo Paese stiamo assistendo a un grande lavoro sul riordino istituzionale che poco coinvolge l'opinione pubblica. E per di più ci si avvicina a questi temi con criteri, di volta in volta, ragionieristici, populistici o semplicistici, dove la fanno da padrone gli slogan: "alleggeriamo i costi della politica, riduciamo il peso della Pubblica Amministrazione, più mercato meno Stato". È una dinamica fortemente dissociata dalla realtà, quasi schizofrenica. In materia di organizzazione statale e pubblica in genere, idonea a rispondere adeguatamente alle esigenze odierne del nostro Paese, ci sarebbe invece un grande bisogno di riconnettere questi due ambiti, prima di pensiero, poi di progetto e attuazione. Se fossimo capaci di rivitalizzare la tensione ideale insieme alla capacità di progetto in campo istituzionale, forse ritroveremmo il filo della matassa. Quanti livelli istituzionali vogliamo che abbia la nostra organizzazione

pubblica? Ovviamente non è solo un problema quantitativo, è una questione funzionale. Ora ne abbiamo quattro: sono troppi? Ne bastano tre, o anche meno? L'esperienza che deriva dalla partecipazione alla Conferenza Stato-Regioni, offre la sensazione che sia in atto una forte spinta centralistica.

Prendiamo l'esempio del trasporto pubblico locale. Alla fine anni Novanta ci si muoveva nell'orbita del federalismo funzionale associato al federalismo fiscale per mettere assieme funzioni-risorse-azioni in una materia di per sé molto complessa. Ora ci troviamo davanti alla ricostituzione del Fondo Unico Nazionale Trasporti. E di più le regioni sono chiamate a finanziarlo, quando la regia politica è totalmente nella mani dello Stato! Faccio questo esempio per sottolineare che siamo davvero di fronte a un cortocircuito. Sarebbe invece opportuno e necessario affrontare il tema in termini di architettura istituzionale e geografia dei poteri, uscendo dalla dinamica di competizione fra livello regionale e livello nazionale – cioè il federalismo inteso come luogo di scontro – che ci ha accompagnato negli anni Duemila. Superata quella fase – prevalentemente per sfinimento ed esaurimento delle reciproche tensioni ideali e politiche – sarebbe il momento di dare spazio alla cooperazione fra livelli istituzionali che, in realtà, non sono in competizione, perché hanno ruoli diversi, che tuttavia richiedono di essere meglio definiti, perché oggi non lo sono.

Mentre rifacciamo l'architettura istituzionale – e vengo alla seconda questione che mi preme – e definendo i livelli di governo, decidiamo che le province sono irrimediabilmente perse, resta comunque il grande tema delle aree metropolitane. Vi è poi la questione che riassumo nella locuzione generica di “mondo digitale” su cui esiste un gigantesco problema di democrazia e di aggiornamento delle sue forme, di diritti civili e politici che ne sono implicati su cui prima o poi dovremo cominciare a lavorare. La carta costituzionale, e forse l'armamentario giuridico disponibile, non è più sufficiente a questo proposito: privacy, gestione dei dati, concentrazione (o meno) della conoscenza, potere dell'informazione. Tutto questo è in grado di incidere sulla realtà in misura senza dubbio più rilevante di quanto possano fare, in genere, gli strumenti di pianificazione pubblica. Esiste in altre parole un problema gigantesco di diritto di accesso, cioè di nuova marginalizzazione. Chi è nativo digitale o chi si forma alla nuova dimensione partecipa al gioco, altrimenti è fuori, sia esso cittadino, impresa, territorio, comunità. È o no un problema di diritti se lo guardiamo dal punto di vista di chi deve occuparsi del bene comune? E se ci sono dei diritti in gioco, vi è anche un problema di poteri che si devono in qualche modo ri-articolare.

Facciamo l'esempio degli aeroporti. È certo che vi sia ridondanza sul lato dell'offerta, frutto di varie dinamiche – policentrismo, campanilismo e così via – e non meno certo è che ci sarebbe il bisogno di riorganizzarla: ma nei fatti chi ha le leve decisionali più forti in questa materia? Ryanair o l'assessore della Regione Emilia-Romagna? Il Piano Regionale degli Aeroporti è in grado di resistere alle dinamiche di mercato e magari anche di orientarle? Oppure può solo puntare ad assecondarle in modo intelligente e proficuo per l'interesse generale? È naturale che il mercato produce molto più effetti di quanto l'Amministrazione Pubblica possa determinare, quindi ci troviamo poi a valutare le conseguenze di questa dicotomia. Non funziona? Il problema è che l'attore pubblico - Regione o macroregione, Stato o Comunità Europea - non riesce ad aggredire queste dinamiche e renderle gestibili.

Stessa cosa sta accadendo per i porti marittimi, perché i grandi player internazionali sono ormai pochissimi, e non raramente si accordano fra loro facendo di fatto dei cartelli. Adesso Venezia sta investendo molte centinaia di milioni per il progetto della grande Venezia di un porto offshore, senza curarsi di creare sinergie con gli altri porti dell'Adriatico. Tuttavia, se questa scelta non dovesse incontrare il favore dei grandi player a cui alludevo, sarebbe completamente vana.

Quindi, ci sono alcune grandi questioni che, accanto al tema del riordino istituzionale, hanno bisogno di ritrovare razionalità, perché sempre di più stiamo diventando un luogo di conquista o uno spazio verso il quale la comunità internazionale ha un alto tasso di indifferenza.

Ci sono invece tante altre questioni sulle quali abbiamo un ruolo più stretto: per esempio il tema della ricerca. È un esempio eclatante perché in questo ambito la politica e le istituzioni possono ritrovare una finalità pedagogica, così come lo possiamo fare su altre decisioni fondamentali. Quali saranno le grandi opere infrastrutturali del futuro? Stiamo ancora realizzando i progetti figli dell'elaborazione degli anni Ottanta-Novanta, se non prima (stiamo finendo in questo periodo il cantiere della variante di Valico degli anni Sessanta-Settanta). Tutta l'elaborazione fatta negli anni Ottanta-Novanta in termini di grandi investimenti infrastrutturali (autostrade, strade, ferrovie, aeroporti, tutta la logistica) siamo sicuri sia ancora necessaria? La politica è in grado di intervenire in termini critici per capire se nello scenario attuale, e in quello stimato nei prossimi decenni, potrebbe essere utile ragionare in termini di Regione allargata o macroregione?

La prima condizione è la capacità critica per illuminare le scelte, sapendo che molto di quanto detto sopra è assolutamente indispensabile. A questo proposito sarà necessario stabilire un rapporto proficuo fra Stato e Regioni, fra l'insieme delle Regioni e il Governo, ma anche da parte di alcune Regioni fra loro. È la forza delle cose che ci porta in questa direzione. Come mettiamo in fila le Pianificazioni Regionali? La politica edilizia e abitativa che si fa in Emilia-Romagna, in Veneto, in Lombardia deve trovare un equilibrio e un lessico comune. Come uscire dalla crisi economica? Riprendiamo a fare i capannoni oppure puntiamo a un'opera di riqualificazione territoriale e di sostenibilità da un punto di vista edilizio ed energetico? Perché non provare a darci qualche regola comune che consenta all'economia legata a questi temi di dare il massimo delle sue potenzialità?

L'ultima grande questione che voglio toccare è quella del Po. Va da sé che geografia, storia, natura e cultura si intrecciano in questo territorio accanto al Po: siano stati bravi a trasformare la natura in cultura, la cultura in industria e l'industria in innovazione. È la nostra storia di questi territori, la cifra della nostra evoluzione. E allora dobbiamo essere capaci di riprendere quel filo, sapendo che c'è un problema gigantesco in questa parte del territorio che riguarda risorse fondamentali come l'acqua, l'aria, il territorio, l'energia.

È evidente – per fare il più facile degli esempi – che l'inquinamento della Pianura Padana lo si può affrontare portando le decisioni a un livello adeguato in termini di scala territoriale,

diversamente da quanto avviene oggi. Perché le *Eurovignette*¹⁵ in Italia non si riesce a fare mentre si fa in Germania, in Francia e in Svizzera (anche se non c'entra niente con l'Europa)? Perché loro hanno deciso che penalizzano chi usa l'auto e premiano altri comportamenti per dare un senso agli investimenti sul Gottardo? Qual è l'ambito ottimale per decidere su aria, acqua, consumo del territorio, politiche energetiche, politiche infrastrutturali? Su questi temi che sia la macroregione che vuole il Presidente Maroni, che sia la cooperazione regionale cara al Presidente Errani, che sia quello di cui parlavano a loro tempo Guido Fanti e Gianfranco Miglio, in ogni caso sono utili se non necessarie modalità di lavoro insieme per aprire finalmente in Italia gli anni Duemila.

¹⁵ Pagamento annuale del pedaggio autostradale mediante all'apposizione sul parabrezza di apposita "vignetta" autoadesiva.

POSTFAZIONE

Le pagine che precedono questo mio intervento conclusivo documentano l'attualità scientifica e istituzionale del tema macro-regionale e, più ampiamente, della collaborazione inter-regionale. Ciò è talmente vero che vi sono ormai interi programmi europei (si pensi a Interreg) dedicati alla cooperazione territoriale nelle aree di confine, ma anche fra regioni che non sono necessariamente prossime. Ritengo che il concetto delle cooperazione interregionale possa (e debba) essere condiviso per almeno due ragioni: vi sono delle funzioni che per loro natura non hanno un ambito ottimale d'intervento pubblico né nazionale, né regionale, ma necessariamente inter-regionale; nondimeno, la necessità di razionalizzare la spesa pubblica spinge sempre di più a lavorare per creare delle economie di scala anche nell'ambito istituzionale. In altre parole, come dimostrano ampiamente le pagine di questo volume, vi sono temi come l'ambiente e le infrastrutture che non possono non essere pensati in un'ottica programmatica più ampia di quella regionale, senza tuttavia giungere alla conclusione che queste stesse materie debbano essere di nuovo collocate fra le competenze statali. E' necessario invece che le regioni abbiano la possibilità di lavorare insieme per coordinare i loro sforzi e agire di concerto. Questo orientamento si sposa con l'esigenza di economizzare risorse e massimizzare i risultati dell'intervento pubblico, in una stagione in cui la crisi economica sottolinea in misura ancora più forte la mole delle responsabilità che gravano su coloro che sono chiamati a decidere della destinazione e dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Giancarlo Pola

