

PROPOSTA DI PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE:

“Politiche di rete, delle infrastrutture e dell'innovazione tecnologica”

1. Premessa

Dalle indicazioni che sono scaturite nel corso del seminario che si è tenuto a Roma il 3.10.2014, contestualmente al Direttivo nazionale Inu, il programma della commissione si dovrebbe basare, per il prossimo biennio, sull'ipotesi che, in un periodo non brevissimo ma nemmeno troppo lungo, venga attivato, a livello europeo, un grosso piano di investimenti atto a rilanciare, in funzione anticiclica, la domanda e le capacità produttive dell'intero sistema produttivo europeo e, in particolare dei paesi dove la recessione è più forte e rischia di mettere in crisi lo stesso progetto di coesione europea.

Questo probabile/auspicabile piano di investimenti (di cui si parla da tempo ma che è frenato dai conflitti interni alla Ue sulle modalità di attuazione del “fiscal compact”), da attuarsi presumibilmente attraverso finanziamenti della Bei, riguarderà, tra l'altro, sicuramente i sistemi infrastrutturali ai diversi livelli (europeo, nazionale e locale) ed i programmi di innovazione tecnologica.

Se questa ipotesi si verificasse, il nostro paese, che è uno di quelli che, per note ragioni, più spinge in questa direzione, si troverebbe però, in larga misura, impreparato: i piani infrastrutturali, quando ci sono, sono vecchi e non adatti alla fase in corso (si pensi solo che si sta progettando, a livello governativo, una nuova legge sui porti che potrebbe cambiare non poco le modalità di funzionamento e governo dei porti e dei retroporti); le programmazioni lungo i corridoi TEN-T hanno perso per strada gran parte dei loro agganci territoriali (le “piattaforme” dei primi anni 2000) e si sono ridotte nuovamente a sole liste di opere; città e regioni continuano a programmare i loro interventi separatamente dalle grandi previsioni infrastrutturali ecc. Ergo, un piano di investimenti significherebbe, nella migliore delle ipotesi, un trasferimento di grandi quantità di denaro all'interno di cantieri di cui è scarsamente nota ed apprezzabile l'efficacia in termini di effetti e sinergie con altri settori, con i diversi livelli territoriali, con le città ed i territori. Insomma, potremmo andare incontro all'ennesimo “fallimento dello stato” dovuto alla pochezza delle sue visioni, politiche, programmazioni ecc.

E' chiaro che noi, come INU, possiamo fare assai poco per invertire questo trend. Ma rimaniamo, tuttavia, gli unici che possono dire, in maniera chiara e univoca, qualcosa di valido circa l'integrazione degli investimenti infrastrutturali con le città ed i territori al fine di promuovere nuovi servizi, nuove economie e, perché no!, nuove qualità territoriali senza dimenticare, peraltro, che ciò è anche condizione della formazione di nuovi (più o meno belli e buoni) paesaggi (come anche il documento programmatico dell'INU, del maggio 2014, sostiene).

Non credo che noi possiamo, in pochi mesi, elaborare idee ed obiettivi per piani nazionali o regionali. Credo, più realisticamente, che potremo cercare di identificare le linee di un metodo da portare a livello ministeriale e regionale al fine di tentare di invertire la rotta che da troppi anni impedisce, al paese, di dotarsi di piani di intervento infrastrutturale non mirati esclusivamente a liste di opere spesso di discutibile utilità e agli interessi dei grandi operatori del trasporto su gomma e su ferro.

Vediamo prima di tutto quali sono i grandi temi su cui dovrebbe innestarsi il nostro programma:

- Continuo a pensare che le città portuali, le aree produttive e logistiche retroportuali, gli hub aeroportuali, le stazioni collocate sulle grandi reti di flusso di persone, merci ed informazioni siano quelle con il più alto tasso di trasformabilità e di internazionalizzazione e che debbano quindi essere al centro della nostra riflessione;
- Credo altresì, che, tra le reti da privilegiare, vi siano sicuramente le reti ferroviarie alle diverse scale;
- Conseguentemente, i nodi urbani e territoriali collocati sulle reti (in primis) ferroviarie che collegano e servono i porti e gli hub aeroportuali, assumono, per noi, una importanza cruciale anche per gli effetti sinergici ed a catena che possono interessare anche altre città e territori meno dotati.

Se questi sono i grandi componenti dei sistemi infrastrutturali a cui puntiamo, allora un piano di investimenti dovrebbe andare ad interessare, a cascata, tutti i nodi e le reti citate. Ma come? E dove? E Con quali priorità?

Credo che queste siano le domande che ci interessano e su cui un nostro programma dovrebbe dire qualcosa di valido.

2. Dove? Come? Con quali priorità?

Nel rispondere a queste domande dobbiamo rifarci, prima di tutto, alle elaborazioni che abbiamo sviluppato nel corso dei due precedenti periodi di funzionamento della commissione e che sono approdate al documento sui “progetti-paese” che abbiamo presentato al congresso INU di Salerno di un anno fa.

Dove? I nostri “progetti-paese” hanno rimodulato e ricompattato le piattaforme del MIT dei primi anni 2000, in sole 5-6 aree macroregionali. Non sono certamente molto specifici né ci dotano di chiare mappe progettuali, né sono tali da permetterci di immaginare appropriate forme di pianificazione territoriale e governance locale, ma sono sicuramente dei frame all’interno dei quali si può continuare a lavorare e cercare di identificare le aree che esprimono il maggior accumulo di tensioni trasformative e progettuali. All’interno di questi “metaprogetti macroregionali”, possiamo identificare i sistemi territoriali decisivi o, meglio ancora, i pochi “ecosistemi territoriali” decisivi dove, infrastrutture e funzioni esistenti, da una parte, e infrastrutture e funzioni di progetto, dall’altra, si intersechino generando elevate potenzialità di sviluppo e di morfogenesi. Credo che la mappatura degli “ecosistemi driver” all’interno dei “progetti-paese” dovrebbe essere l’obiettivo del nostro programma.

Come? La identificazione degli “ecosistemi territoriali driver” non è operazione che possiamo fare da soli, con le nostre poche conoscenze e, forse, neppure con le nostre sole competenze. Si tratta di un lavoro di “riconoscimento” di realtà, in parte esistenti ed in parte potenziali, che sono in parte già note ma che non sempre sono codificate secondo il nostro approccio ma piuttosto secondo altri approcci e linguaggi. Non è solo un problema di parole, naturalmente. E’ un problema di sostanza. Se l’insieme costituito da un porto, da una ferrovia e da un centro intermodale lo chiamo “sistema logistico”, certamente dico il vero ma colgo altresì, di quest’insieme, solo alcune delle proprietà rilevanti. Se lo chiamo, invece, “sistema territoriale” intendo altresì mettere in evidenza che il porto interagisce con una città, la ferrovia si articola lungo un territorio, generando scali e stazioni, l’interporto si interfaccia con aree di provenienze e di destinazione delle merci ed anche con aree produttive e di consumo ecc. Se, addirittura, lo chiamo “eco-sistema territoriale” voglio mettere in evidenza anche tutte le interazioni che si determinano, tra il sistema territoriale, e i sistemi ambientali naturali, seminaturali ed antropici circostanti e con cui le interazioni possono essere positive (generando effetti sinergici) o negative (generando effetti di degrado o rigetto di vario tipo).

La mappatura degli “ecosistemi territoriali driver”, da farsi all’interno dei “progetti-paese” ed in relazione a ciascuna area macroregionale, non può essere fatta se non enucleando i sistemi infrastrutturali -puntuali, areali e di rete, grigi, blu e verdi - che determinano già e possono concorrere ad amplificare, interazioni elevate al loro interno, tra di loro e, almeno tendenzialmente, tra il sistema locale nel suo insieme ed il livello internazionale e globale. In primis vanno probabilmente considerati quegli ecosistemi territoriali driver che si collocano lungo o alla radice dei corridoi europei. Non vanno escluse dalla mappatura quelle “infrastrutture ecologiche” (reti ambientali, idrografiche, parchi, riserve che sopra abbiamo definito “reti blu” e “reti verdi”) che più direttamente interagiscono con le reti infrastrutturali “grigie” e che possono concorrere alla mitigazione dei loro impatti negativi o, addirittura, alla configurazione di città e territori più resilienti ed attrattivi.

La mappatura è funzionale alla identificazione di quelle aree strutturalmente dotate di capacità, maggiori delle altre, nel generare valore aggiunto economico, sociale, territoriale ed ambientale. Queste aree mancano spesso di adeguato riconoscimento delle loro potenzialità sistemiche e delle loro capacità cumulative e sinergiche in più direzioni e su più settori. Spesso queste aree incorporano anche distretti produttivi, insediamenti urbani, centri di innovazione e di ricerca. In ogni caso presentano grandi potenzialità, spesso inesprese o solo dichiarate, in termini di esternalità positive per imprese e popolazioni residenti. Il non riconoscerle come sistemi integrati o “ecosistemi”, impedisce talvolta di vederne anche il valore teorico complessivo. La messa a valore complessiva del territorio che ne è interessato passa per:

- la realizzazione di interventi di completamento ed integrazione con costi spesso non rilevanti;
- ma, ancor di più, per la realizzazione di forme di governance unitaria capaci anche di sovvertire, come insegna Fabrizio Barca in relazione alle aree interne, leadership locali spesso conservatrici e corporative.

Con quali priorità in termini di interventi? Direi che la situazione economico-finanziaria delle risorse pubbliche spinge per un gran bagno di realismo. Non ha senso mettere sullo stesso piano interventi che si collocano su prospettive temporali diverse e anche molto lontane l’una dall’altra. Assieme al progetto territoriale macro è, quindi, indispensabile, anche dire subito quali si ritengono i punti nevralgici del sistema dove, cioè, anche interventi “modesti” possono garantire comunque un accettabile funzionamento del sistema. Direi che possiamo individuare due classi di interventi:

1. Interventi di saldatura ed efficientamento quali rimozione di colli di bottiglia, interventi di completamento, raccordo, integrazione ecc., dell’ordine al massimo di poche decine di milioni di euro ecc. In questa fase di scarsità di risorse sono gli interventi da privilegiare.
2. Interventi strutturali di più lungo respiro (diciamo oltre il centinaio di ml di euro) che mirano alla ristrutturazione e/o potenziamento di infrastrutture esistenti (ampliamenti portuali, nuove infrastrutture autostradali o ferroviarie, nuove stazioni o scali ecc.) e che si collocano nei punti nevralgici degli ecosistemi driver di cui sopra. Entrano decisamente in gioco nel momento in cui fosse attivato quel piano europeo di investimenti pubblici di cui si è detto sopra.

Gli investimenti privati seguono, naturalmente, un’altra logica poiché si concentrano solo dove i ritorni dell’investimento sono certi e su tempi congrui. Ma credo che piani e progetti territoriali si debbano preparare a questa circostanza e che, quindi, le regole urbanistiche generali e le modalità di attuazione territoriale, di tali interventi, debbano essere pronte prima e non raffazzonate quando è il momento di intervenire. Va ricordato, tuttavia, che molti interventi privati non sono appetibili se prima non vengono create, con i necessari interventi pubblici, le condizioni a contorno.

3. Conclusioni

Per questa prima tornata di consultazione interna, propongo, quindi, che il programma della commissione "Politiche di rete, delle infrastrutture e dell'innovazione tecnologica" 2014-15 assuma, come obiettivo, una mappatura selettiva degli "ecosistemi territoriali driver" collocati lungo o alla radice di corridoi europei ed all'interno delle macro-aree dei Progetti-Paese. Questa mappatura potrebbe essere condotta tramite:

1. Identificazione, ad un primo livello, dei nodi nevralgici di interscambio (di valore economico, sociale, territoriale ed ambientale) degli ecosistemi territoriali, su base regionale;
2. Discussione e selezione, a livello regionale, con esperti e addetti ai lavori, dei risultati;
3. Assemblaggio a livello macroregionale;
4. Costruzione di un seminario nazionale, con esperti di settore, per discutere i risultati.

Propongo, altresì, che il lavoro della commissione si svolga in maniera snella e mirata e secondo le seguenti scadenze:

1. Una volta discusso e condiviso il presente programma di lavoro, potremmo ritrovarci, entro l'anno, per un primo incontro e per concordare le finalità e le modalità attuative del programma; (costituzione di tre-quattro gruppi di lavoro per ciascuno dei progetti-paese);
2. Potremmo poi darci 4-5 mesi di lavoro da assegnare ai gruppi di lavoro per realizzare la mappatura di cui ai precedenti tre punti;
3. Possiamo prevedere, infine, un incontro-seminario di discussione e sintesi dei risultati, anche con i responsabili INU, a metà 2015.

Il coordinatore della Commissione

Sandro Fabbro